

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES MEXICANAS DE JUNIO DE 2011 Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los derechos humanos de fuente internacional*. III. *La reforma a la Constitución federal de México en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011*. IV. *México y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. V. *Los efectos internos e internacionales de la reforma constitucional de 2011*. VI. *La necesidad de nuevos textos legislativos de carácter reglamentario*. VII. *La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 14 de julio de 2011*.

I. INTRODUCCIÓN

1. Tengo la pretensión de analizar de manera breve y forzosamente superficial, los efectos que tendrá en el inmediato futuro la muy trascendental reforma a la Constitución Federal de México publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* que contiene modificaciones y adiciones a varios artículos de dicha ley fundamental, todos relacionados con la protección de los derechos humanos la cual supera las reformas anteriores sobre esta materia a partir del texto original de la misma carta federal vigente a partir del 5 de febrero de 1917.

2. Aun cuando es un hecho muy conocido, es conveniente recordar que la Constitución de 1917 fue la primera en el mundo en elevar algunos derechos sociales a nivel constitucional, particularmente los relativos a la reforma agraria (artículo 27) y a los de carácter laboral (artículo 123), por ello, se le consideró la *primera*

Constitución social.¹ En efecto, la preocupación por los derechos sociales surgió en el constitucionalismo posterior a la Primera Guerra Mundial,² pues si bien dichos derechos habían sido reconocidos en varios instrumentos legales a partir de la segunda mitad del siglo XIX en los países industrializados, fue en esa primera posguerra cuando se regularon en los textos fundamentales, y la primera que inició esta evolución lo fue la Constitución alemana expedida en Weimar en 1919,³ que fue seguida por algunas otras en Europa occidental en ese periodo. Esta tendencia culminó en la segunda posguerra con la consolidación del *Estado de derecho democrático y social*.⁴

3. La Constitución mexicana fue reformada y adicionada en numerosas ocasiones a partir de su promulgación, por la necesidad de incorporar al texto fundamental los cambios que se produjeron con motivo de la revolución social mexicana, y dichos cambios se incrementaron en forma progresiva en cuanto el país pasaba de un régimen apoyado fundamentalmente en la agricultura, que se fue transformando de manera creciente hacia la industrialización debido a varios factores, entre ellos el crecimiento acelerado de la población que se quintuplicó a partir de 1940 (20 millones de habitantes en todo el país) hasta llegar a los 120 en nuestra época, los que se trasladaron en forma cada vez más acelerada en las ciudades.

4. Las citadas reformas constitucionales son muy variadas y constantes, en infraestructura y en la introducción y fortaleci-

¹ Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1978.

² Cfr. Mirkine Guetzevitch, Boris, "Estudio preliminar", *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, pp. 35-48.

³ La Constitución del Reich Alemán, también conocida como "Constitución de Weimar", ya que fue aprobada por el Congreso Constituyente reunido en esa ciudad, fue publicada el 11 de agosto de 1919, segunda parte, sección I, *El individuo*, sección II, *La vida social*, artículos 119-134.

⁴ García Pelayo, Manuel, *El Estado social y sus implicaciones*, México, UNAM, Cuadernos de Humanidades, núm. 1, 1975; *id.*, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 4a. ed., Madrid, Ariel, 1985.

miento de instituciones administrativas y judiciales, pero en los últimos decenios del siglo anterior, también incorporaron numerosos derechos sociales, económicos y culturales, y estas últimas culminaron con la reciente reforma, que no únicamente se relaciona con el perfeccionamiento de la tutela de los derechos humanos en el ámbito interno sino también en la esfera internacional de acuerdo con creciente influencia del propio derecho internacional en las Constituciones contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas.⁵

5. La importancia de la citada reforma de junio de 2011 no se apoya exclusivamente en su carácter reciente, sino que introduce cambios sustanciales como son los relativos en sustituir la denominación tradicional del título primero, capítulo primero de la Constitución federal, *de las garantías individuales* (como sinónimo de derechos individuales), que debía considerarse anacrónico, por el de los *derechos humanos*, que es el que se utiliza en las cartas fundamentales contemporáneas. Es preciso destacar la significación del artículo I de nuestra ley suprema en su texto reformado, cuyos primeros dos párrafos es indispensable transcribir.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...

6. A reserva de examinar con mayor detalle la trascendencia de la reforma en el ámbito internacional y particularmente lati-

⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La creciente internacionalización de las Constituciones iberoamericanas, especialmente en la regulación y protección de los derechos humanos”, *Memoria 2008*, México, El Colegio Nacional, 2009, pp. 81-167.

noamericano, a primera vista debe destacarse que otorga a los tratados internacionales de derechos humanos un rango de nivel fundamental, si se toma en cuenta que la Suprema Corte de Justicia en su resolución de 1999,⁶ al modificar la jurisprudencia tradicional de dicho tribunal, en el sentido de que los tratados debían tener el mismo nivel de las leyes federales, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, para más adelante afirmar que debían situarse en un nivel inmediatamente inferior a la carta fundamental pero superior a dichas leyes federales y las de carácter local.⁷

7. La disposición del primer párrafo antes transcrito establece de manera expresa que los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano poseen jerarquía constitucional de acuerdo con la evolución de esta materia en las cartas fundamentales latinoamericanas, algunos ordenamientos como son las Constituciones de Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, reconocen ese carácter constitucional de los derechos establecidos mediante la celebración de tratados, aunque algunos ordenamientos lo hacen de manera indirecta.⁸

⁶ Este nuevo criterio jurisprudencial se estableció por unanimidad de 10 votos, al resolver el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia el 11 de mayo de 1999, el amparo en revisión promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, tesis LXXVII/99, publicada en el *Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia*, 1999, pp. 841-843. Pueden consultarse los agudos comentarios sobre esta tesis por los juristas mexicanos, Becerra Ramírez, Manuel *et al.*, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 169-208

⁷ Al respecto, puede consultarse la tesis: “TRATADOS INTERNACIONALES. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, México, t. LX, núm. 192,867, P. LXXVIII/1999, noviembre de 1999, p. 46; además, es interesante el criterio establecido en la tesis núm. 164,509, la cual dispone que de existir un conflicto relacionado con la materia de derechos humanos, los tratados internacionales deben ubicarse a nivel de la Constitución, en *Semanario Judicial de la Federación*, XXXI, México, mayo de 2010, tesis XI. 1o. A. T. 45 K., p. 2079, dicho criterio es previo a la mencionada reforma constitucional.

⁸ *Cfr.* Ayala Corao, Carlos M., *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a los derechos humanos y sus consecuencias*, México, Fundación

Además, se reconoce también en forma expresa el principio *pro persona*, para la aplicación de la norma más favorable a los afectados por la violación de sus derechos fundamentales, es decir, la interna o la internacional.

8. Es indudable que las nuevas normas constitucionales mexicanas relativas a la tutela de los derechos humanos en el ámbito interno e internacional, tendrán una influencia importante en las relaciones del ordenamiento mexicano con las de carácter internacional, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, pero especialmente en relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular con la Comisión y la Corte Interamericana en esta esencial materia, por lo que este modesto estudio, después de analizar la nueva reforma, abordará las futuras modalidades de esta trascendencia.

9. También se debe hacer referencia a la reforma a los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, publicada pocos días anteriores a la relativa a los derechos humanos, es decir, el 6 de junio de 2011, que regula la procedencia del *juicio de amparo* ante los tribunales federales, que es sabido, es la institución procesal más importante para la protección de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano. Estas modificaciones constitucionales se encuentran relacionadas con las del título I, capítulo I de nuestra carta federal que se ha comentado con anterioridad. Por tanto, la vinculación de ambos cambios constitucionales resulta evidente si se toma en consideración que el citado artículo 103, corresponde casi sin alteraciones al 101 de la carta fundamental de 1857, primera en introducir definitivamente al citado juicio de amparo como se ha señalado. En efecto, la redacción anterior del citado artículo 103 en la Constitución de 1917, utilizaba la terminología anacrónica de calificar de *garantías individuales* a los derechos

Mexicana de Derecho, Administración y Política, 2003; Brewer Carías, Allan, "La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden jurídico interno. Estudio de derecho constitucional comparado latinoamericano", *Revista Iberoamericana de Derecho Constitucional*, México, núm. 6, 2006, pp. 29-78.

humanos consagrados por la ley suprema.⁹ De manera muy diferente, el actual y vigente artículo 103 de la carta federal establece:

Artículo 103. I. Los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones que los derechos humanos y las garantías ordenadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte...¹⁰

10. Por otra parte, también es necesario poner de relieve que se modificaron de acuerdo con la reforma constitucional que se comenta, varios preceptos del artículo 107 de la carta federal, que regula en forma muy minuciosa la procedencia, tramitación y resolución del juicio de amparo; fueron modificados sustancialmente en algunos aspectos de gran importancia, de acuerdo con la iniciativa legislativa presentada ante el Senado de la República por varios de sus miembros, la cual proviene de las propuestas formuladas por la Suprema Corte de Justicia, la que carece del derecho de iniciativa ante el Congreso, que convocó el 17 de noviembre de 1999 a la comunidad jurídica mexicana y a la sociedad

⁹ El texto anterior del artículo 103, fracc. I, de la carta federal, establecía que: “Los tribunales de la Federación que se suscite: I. *Por leyes y actos de la autoridad que violen las garantías individuales*”.

¹⁰ Debe tomarse en consideración que las fracs. II y III del artículo 103, agregan al artículo primero citado, dos fracciones más que provenían del artículo 101 de la carta federal anterior, es decir: “...II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y III. Por normas generales o actos de las autoridades de los estados y del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”. Estas dos fracciones carecen desde hace bastante tiempo de aplicación, ya que de acuerdo con la doctrina dominante, que ha aplicado la jurisprudencia de la Suprema Corte, resultan innecesarias, debido a lo dispuesto por la parte relativa del artículo 16 de la misma carta federal que a su vez establece: “Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio papeles o posesiones, *sino por mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...*”. De manera que en la realidad no es necesario invocar alguna de las fracs. II y III del citado artículo 103 constitucional, para interponer el juicio de amparo, ya que es suficiente que se invoque la competencia de la autoridad federal o local, para que sea aceptada su demanda de amparo.

en general para que formulara propuestas para una Nueva Ley de Amparo, las cuales debían enviarse a una Comisión de Análisis de las mismas designada por el Pleno de la misma Suprema Corte, en la cual tuve el honor de participar, formada por dos ministros de la Corte, dos magistrados de circuito, dos académicos y dos abogados postulantes.

11. Esta Comisión de Análisis laboró intensamente para formular un anteproyecto de reformas que implicaban la necesidad de un texto completo y homogéneo que sustituyera la Ley de Amparo de 1936, que había sido reformada en forma excesiva por la necesidad de actualizarla, y que implicaba también la modificación de varios preceptos constitucionales. Ese primer anteproyecto se presentó para su discusión y análisis por conducto de un Congreso Nacional de Juristas que se efectuó en Mérida, Yucatán, del 6 al 8 de noviembre de 2000, y fue muy concurrido por numerosos académicos, abogados, jueces y magistrados tanto federales como locales, procuradores de justicia, agentes del Ministerio Público e inclusive legisladores, tanto federales como de los estados y del Distrito Federal, los que a su vez formularon numerosas propuestas.

12. La Comisión de Análisis se reunió por segunda vez con el objeto de estudiar las nuevas propuestas, las que fueron revisadas minuciosamente, y con apoyo en las mismas presentó un anteproyecto diferente, el cual fue sometido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, quien lo aprobó en mayo de 2001, después de revisarlo; posteriormente se convirtió en iniciativa ante el Senado federal en 2004. Las reformas constitucionales que se formularon en la iniciativa fueron objeto de dictámenes y, finalmente, discutidas y aprobadas por ambas cámaras legislativas, por lo que fueron enviadas para su aprobación a las legislaturas de los estados, de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la carta federal,¹¹ el que una vez cumplido, se hace por el Congreso

¹¹ Dicho precepto dispone: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los indivi-

la declaratoria correspondiente y envía al Ejecutivo federal para su promulgación y publicación, y esta última se realizó en la fecha mencionada anteriormente.¹²

13. Entre las modificaciones del texto fundamental que deben destacarse, tomando en cuenta del propósito de este análisis, son las relativas a la nueva facultad que se otorga a la Suprema Corte de Justicia de *hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad de las normas legislativas federales y locales* que anteriormente le estaba prohibido en virtud de la que se ha calificado como *fórmula Otero*, debido a que este destacado jurista mexicano la propuso y se aprobó en el artículo 25 del Acta de Reformas de mayo de 1847, que introdujo el derecho de amparo, que no es otra cosa que la desaplicación en cada caso concreto por los jueces federales y en última instancia la Suprema Corte de Justicia, de las normas generales que se consideraran contrarias a la carta federal, redacción que el mismo Otero declaró expresamente fue tomada de la clásica obra del francés Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, sobre el control de constitucionalidad que podían realizar los jueces de todos niveles en los Estados Unidos de desaplicar las leyes aplicables en los casos concretos de que conocieran.¹³

14. Un sector importante de la doctrina mayoritaria en nuestro país propuso la limitación de este criterio de desaplicación caso por caso de las normas inconstitucionales apoyada en esa fórmula (más bien, redacción) elaborada por Mariano Otero en 1847 en relación con los efectos particulares de las sentencias de amparo

duos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados”.

¹² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia una Ley de Amparo”, *Estudios en homenaje a Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000, pp. 287-338.

¹³ La primera traducción española de esta obra fue publicada en Francia en 1836, por lo que fue conocida en Latinoamérica ese mismo año, lo que influyó a que los ordenamientos de la región adoptaran este sistema de control difuso de inconstitucionalidad con diversos matices y modalidades, y en México, por conducto del juicio de amparo. No es coincidencia que una nueva publicación de dicha traducción al castellano fuese publicada en México en 1855, año en el cual se convocó al Congreso Constituyente que aprobó la carta federal de 1857.

y que ha sido reiterada en las cartas federales de 1857 y 1917, en virtud de que dicha doctrina estimó que la desaplicación concreta de normas generales consideradas inconstitucionales por los jueces federales y en última instancia por la Suprema Corte de Justicia, infringe uno de los principios básicos del Estado democrático, que es el de *igualdad de las personas ante la ley*, ya que en la realidad únicamente se aplica en los casos de personas colectivas que tienen la capacidad de impugnarlas con el apoyo de abogados de prestigio, y de declararse inconstitucionales en cada caso, sólo beneficia a un grupo pequeño de empresas y personas, pero los restantes gobernados tienen que cumplir con dichas normas no obstante su inconstitucionalidad.¹⁴

15. Estos efectos particulares de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, fueron reiteradas en los textos constitucionales que han regulado el juicio de amparo en 1857 y 1917, y se mantiene en el nuevo texto modificado en junio de 2011, ya que la actual fracción II del artículo 107, dispone todavía: “Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren soli-

¹⁴ Son numerosos los estudios doctrinales en nuestro país que han señalado la necesidad de suprimir, o al menos atenuar, la llamada “fórmula Otero”: Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núms. 10 y 11, enero-agosto de 1971, pp. 53-98, incorporado al libro del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 183-326; “La justicia constitucional en Latinoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 11, septiembre-diciembre de 1979, pp. 641-694; publicado posteriormente en la obra: *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 1984, pp. 439-493; Castro, Juventino M., *Hacia el amparo evolucionado*, 2a. ed. México, Porrúa, 1977, pp. 34-44; Vallarta Plata, José Guillermo, “El Poder Judicial y el sistema de la declaración de inconstitucionalidad como medio de depuración del sistema jurídico mexicano”, *El Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, pp. 169-186; Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1989, pp. 109-128; Castillo Soberanes, Miguel Ángel, “La declaración general de inconstitucionalidad como medio de depuración del sistema jurídico mexicano”, *Ars Iuris. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 6, 1991, pp. 49-72.

citado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda...”¹⁵

16. Las modificaciones importantes en esta materia de la regulación del juicio de amparo se introdujeron en varios preceptos del artículo 107 de la carta federal, que regulan de manera muy minuciosa, incluso podríamos calificar de reglamentaria, la procedencia y tramitación del juicio de amparo. Estas nuevas disposiciones fundamentales introducen por vez primera la *declaración general de inconstitucionalidad de las normas legislativas*, pero sólo en un sector de este instrumento protector, y de manera muy cautelosa, por tratarse de una institución novedosa en esta institución procesal, que es la que tiene por objeto precisamente la tutela de los derechos humanos. Conviene, por tanto, transcribir los párrafos modificados en junio de 2011, aun cuando debe hacerse la aclaración de que esta declaración general de inconstitucionalidad de normas legislativas ya había sido establecida en las reformas constitucionales y legales de 31 de diciembre de 1994 y 1995, tratándose de *controversias y acciones de inconstitucionalidad*.¹⁶

Artículo 107 constitucional, fracción II, párrafos segundo, tercero y cuarto: ...*Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión* (es decir, los de doble instancia, la primera ante los jueces de Distrito y la segunda ante la Suprema Corte de Justicia), se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, por segunda ocasión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora (legislativa) correspondiente. —Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración (lo que incluye la puedan establecer los tribunales colegiados de circuito en

¹⁵ En la misma fracción del texto anterior, en la parte final se agregaba: “*sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare*”, frase que se introdujo en el citado artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, pero también en la parte respectiva de los artículos 102 y 107 de las cartas de 1857 y 1917 respectivamente.

¹⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano”, *Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, vol. II, 2002, pp. 1557-1613.

los asuntos de su competencia) se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo comunicará a la autoridad emisora. Si transcurrido el plazo de treinta días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. —Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a las normas generales en materia tributaria.

17. Estas normas fundamentales establecen por vez primera la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo, largo tiempo promovida por la doctrina mayoritaria; además, tómese en cuenta que esta institución había sido introducida en las reformas constitucionales antes referidas, ya que desde entonces la Suprema Corte de Justicia de México posee la atribución de hacer dicha declaración cuando se impugnen disposiciones legislativas por conducto de las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad. Esa innovación era necesaria para evitar, como se ha dicho, la violación de uno de los requerimientos del Estado democrático contemporáneo, o sea, el de igualdad de los gobernados ante la ley. Sin embargo, en los preceptos mencionados se dispone que esta declaración general no tiene aplicación tratándose de leyes tributarias, lo que corresponde a una tradicional oposición de la Secretaría de Hacienda a esta declaración general de las leyes fiscales, debido a que en su criterio, afecta la facultad recaudatoria del gobierno federal o de las entidades federativas, pero hubiera sido preferible que se establecieran ciertos criterios en esta materia para evitar problemas económicos, ya que en la práctica de los tribunales constitucionales contemporáneos se establecen criterios jurisprudenciales cuando se declara la inconstitucionalidad de norma tributarias, para la forma y oportunidad de los efectos negativos de estos pronunciamientos. Debido a la complejidad de esta materia no es posible abordarla en este trabajo.

18. Es indudable que estas nuevas disposiciones pueden reforzar las facultades de la Suprema Corte de Justicia para conocer y decidir por medio de declaraciones generales de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas impugnadas ahora también en el juicio de amparo, que como se ha reiterado es la institución procesal cuyo principal objeto es la tutela de los derechos humanos de los gobernados en el ordenamiento constitucional mexicano.

II. LOS DERECHOS HUMANOS DE FUENTE INTERNACIONAL

19. Resulta conveniente señalar que con anterioridad a la mencionada reforma de junio de 2011 sobre derechos humanos, se había iniciado una evolución en el estudio de la influencia de los tratados de derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano en el ordenamiento interno de carácter constitucional. Este desarrollo se inició en 1981, cuando el gobierno de nuestro país ratificó los principales tratados generales de derechos humanos, es decir, los pactos de las Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos y derechos económicos sociales y culturales, expedidos en Nueva York el 10 de diciembre de 1966, y en vigor en enero de 1978, así como la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y en vigor a partir de julio de 1978.¹⁷

20. En efecto, debido a que las Constituciones latinoamericanas han reconocido la superioridad de los tratados internacionales de derechos humanos en relación con su derecho interno, con diversas modalidades, que van del reconocimiento expreso de su nivel constitucional, o bien de manera inmediatamente inferior a

¹⁷ Respecto de los tratados humanos ratificados por el Estado mexicano en 1981, entre ellos la Convención Americana de Derecho Humanos y el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, *cf.* Varios autores, *Tratados de derechos humanos ratificados por el gobierno mexicano*, México, UNAM, 1981; Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU- OEA*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1998, t. I, pp. 10-12.

las cartas fundamentales respectivas, todas ellas han incorporado dichos derechos por medio de los procedimientos establecidos en dichas cartas, en sus ordenamientos nacionales, los mismos deben considerarse como *derechos humanos internos de fuente internacional*.¹⁸ Al formar parte del derecho interno, los citados derechos deben ser protegidos por los organismos jurisdiccionales nacionales y en última instancia por los tribunales constitucionales, los de carácter supremo con funciones materiales de justicia constitucional y por las salas constitucionales respectivas. Pero, dentro de las limitaciones establecidas por el carácter subsidiario y complementario de los organismos administrativos y jurisdiccionales internacionales, los afectados en la violación de dichos derechos por las autoridades nacionales, pueden acudir a dichas instancias supranacionales después de haber agotado los recursos internos. En virtud de lo anterior, puede afirmarse que dichos derechos de fuente internacional poseen *una doble protección*, la primera, que es la esencial, en el ámbito interno, y otra subsidiaria y complementaria en el ámbito internacional.

21. Si bien, como lo hemos señalado previamente, antes de la reforma de junio de 2011, a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano se les había considerado en general, es decir sin hacer referencia concreta a los relativos a los que consagran derechos humanos, con una jerarquía inmediatamente inferior a la Constitución federal, y por tanto, con jerarquía superior al derecho interno (véase *supra* párrafo 7), en los términos del artículo 133 de la carta federal.¹⁹ El mismo precepto establece

¹⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Protección jurídico-constitucional de los derechos humanos de fuente internacional en los ordenamientos de Latinoamérica”, en Pérez Royo, Javier *et al.*, *Derecho constitucional para el siglo XXI*, España, Aranzadi, 2006, t. I, pp. 1727-1746.

¹⁹ El segundo pfo. del artículo 133 constitucional es una transcripción, prácticamente literal, del pfo. segundo del artículo 6o. de la Constitución de los Estados Unidos, y fue invocado por vez primera en el artículo 96 de la Constitución Federal de 1857, y tiene la misma fuente, y se reproduce en el segundo párrafo del actual artículo 133, el cual dispone: “*Los jueces de cada Estado se arreglarán, a dichas Constituciones, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los estados*”. Esta es

los requisitos para la incorporación de dichos tratados internacionales en el ordenamiento interno, es decir, que los mismos sean ratificados por el Ejecutivo federal y ratificados por el Senado de la República, lo que significaba que a partir de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, en forma de decreto legislativo, los derechos humanos establecidos por los tratados que los consagran, han formado parte de nuestro ordenamiento, en la calidad mencionada de *derechos internos de fuente internacional*, entonces, con un nivel inmediato inferior al de las normas constitucionales.

22. Esa era la situación en el ordenamiento constitucional de México con anterioridad a la mencionada reforma de junio de 2011, pero a partir de la misma, esta doble tutela de los derechos de fuente internacional se fortalece de manera considerable, en cuanto en el mismo nivel de la carta suprema se otorga el mismo nivel a los derechos reconocidos expresamente en la misma, y que por lo tanto son de carácter interno, con los establecidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, con los incorporados provenientes de dichos tratados y que como se ha dicho, deben considerarse *nacionales de fuente internacional*, pero ahora de nivel constitucional.

III. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE MÉXICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE 10 DE JUNIO DE 2011

23. La citada reforma de 10 de junio de 2011 contiene modificaciones y adiciones a varios preceptos de la carta federal que perfeccionan varios aspectos esenciales de la regulación de los derechos humanos internos, tanto individuales como de carácter

la base del llamado control difuso en el sistema norteamericano, pero si bien en un principio se intentó aplicar dicho control difuso, pronto surgieron contradicciones entre los jefes locales y los federales, pues estos últimos sostuvieron que la Suprema Corte estableció la tesis que ha prevalecido hasta la fecha, en la cual se reitera la inaplicación del control difuso, por estar de acuerdo con ésta, y que la única vía es el juicio de amparo para declarar la inconstitucionalidad en la desaplicación caso por caso por conducto del propio juicio de amparo.

social, económico y cultural. Estos últimos se habían incrementado en varios sectores recientemente,²⁰ con los cuales y con las últimas reformas, al lado de varias reformas electorales que han establecido un régimen de pluralismo político, se advierte una transición política para la consolidación del Estado democrático y social de derecho, en el cual es esencial la tutela de los derechos humanos constituye un elemento esencial.

24. De acuerdo con el propósito concreto de este breve estudio, no es posible analizar los diversos aspectos que comprende la reforma de junio de 2011, y por ello me centraré particularmente en el artículo primero del texto modificado de la carta federal, ya que en el mismo radican no sólo las normas sino también los principios y valores que deben tomarse en consideración en el futuro para la protección de los derechos humanos en nuestro ordenamiento y en el ámbito internacional.

25. Uno de los aspectos que deben destacarse podría considerarse de carácter semántico, pero en realidad implica un cambio esencial de perspectiva sobre el concepto de los derechos humanos. Así puede verse en las diversas Constituciones expedidas en México, a partir de la Constitución de Cádiz en 1812, y que tuvo vigencia en las colonias españolas a partir de ese año, suspendida durante las guerras de independencia que surgieron a partir de 1808 y continuaron con posterioridad, y en la antigua Nueva España el llamado Documento Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedida en Apatzingán (del actual estado de Michoacán), en octubre de 1814, promovida por don José María Morelos y Pavón, y discutida en el Congreso Constituyente reunido en Chilpancingo durante ese año, y al cual acudieron los intelectuales criollos más cultivados de la época. Esa Constitución que sólo tuvo vigencia en la zona dominada por los insurgentes y pocos años después, pero fue el documento más importante en

²⁰ En los últimos años se dieron importantes reformas sociales en la Constitución mexicana, entre otras podemos mencionar la muy importante del 14 de agosto de 2001 (artículo 2o.), y la de 30 de abril de 2009 (artículo 4o.), sólo por citar dos ejemplos.

cuanto al reconocimiento muy avanzado de los derechos individuales creados por el Iluminismo y la Ilustración, y que posteriormente fueron incorporados de manera paulatina en las cartas fundamentales de 1824, la primera expedida en el México Independiente, y en las centralistas de 1836 y 1843.

26. En esta dirección debe mencionarse en forma especial, aun cuando su vigencia fue muy relativa y por poco tiempo, el documento intitulado Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el presidente Ignacio Comonfort con apoyo en el llamado Plan de Ayutla reformado en Acapulco el 11 de marzo de 1854, con el cual se inició una sublevación que derrotó la última dictadura conservadora del general Antonio López de Santa Anna. Dicho documento consagra un conjunto muy amplio de derechos fundamentales de carácter individual, muchos de los cuales fueron incorporados en la Constitución Federal de 1857, que se contienen en la sección quinta intitulada “Garantías Individuales” (artículos 30-79). Dichos preceptos regulan de manera muy detallada los diversos derechos individuales divididos en las categorías entonces clásicas de *libertad, seguridad, propiedad e igualdad*, y un quinto sector de disposiciones generales.

27. Si bien el título primero, sección I, de la mencionada Constitución Federal de 1857 se intituló “De los derechos del hombre”, también adoptó el de *garantías individuales* como equivalente a los derechos del hombre en el artículo 101, que reguló el juicio de amparo como instrumento para protegerlos por la vía jurisdiccional. La orientación filosófica del artículo primero de esta ley suprema es claramente iusnaturalista, en cuanto disponía:

El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías (como sinónimo de derechos), que otorga la presente Constitución.

Resulta conveniente destacar que se utilizan dos vocablos que no son equivalentes, es decir, los de *reconocer* y *otorgar*, pero el

predominante es el primero, ya que implícitamente este precepto parte del concepto iusnaturalista de que los derechos del hombre se apoyan en la idea de que son inherentes a la persona humana, y la comunidad política está obligada a reconocerlos, y se consagran en el texto constitucional los que se consideran de mayor importancia.

28. Esta es la misma tendencia que inspiró a los creadores de la Constitución de Apatzingán antes citada, pero no son los únicos, y sorprende que de acuerdo con esta orientación la citada carta federal de 1857, no adoptara, como lo hicieron varios ordenamientos latinoamericanos del siglo XIX —y algunos los conservan— un precepto constitucional que contiene a los llamados *derechos humanos implícitos*, inspirados en el artículo IX de la Constitución estadounidense, en su texto reformado en 1791, al incorporar las primeras diez enmiendas que contienen los preceptos calificados como *Bill of Rights*, cuyo artículo IX dispone, todavía de acuerdo con una traducción libre, que: “La enumeración de los derechos reconocidos por la Constitución no impide la existencia de otros derechos que conserva el pueblo”.²¹

29. La Constitución vigente promulgada el 5 de febrero de 1917, expedida en una época de revolución social, implicó un cambio de orientación en la declaración de derechos contenida en el título primero, cuyo primer artículo fue denominado, en mi concepto de manera anacrónica, como *garantías individuales*, lo que resultaba contradictorio con la circunstancia de que dicha carta federal incorporó por vez primera los derechos sociales de carácter agrario (artículo 27) y laborales (123), por lo que en todo caso, de manera congruente debió adoptarse el nombre de *garantías individuales y sociales*, como se ha mencionado con anterioridad. La explicación histórica de esta aparente oposición semántica, se debe a que ésta era la denominación del Proyecto de Constitución presentado

²¹ Al respecto, véase Corwin, Edward, *Libertad y gobierno*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, pp. 57 y 58; Carpio Marcos, Edgar, “El significado de la cláusula de los derechos no enumerados”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 5-8.

por el general Venustiano Carranza, como encargado del Poder Ejecutivo el 10. de diciembre de 1916 al Congreso Constituyente reunido en el Teatro, ahora calificado de la República en la ciudad de Querétaro del estado del mismo nombre, ya que su propósito enunciado en el llamado Plan de Guadalupe, reformado en Veracruz, cuando el gobierno de ese movimiento revolucionario se había refugiado en ese puerto, consideró en este último documento, que era propósito del gobierno encabezado por don Venustiano Carranza, reconocer los derechos sociales de los campesinos y los trabajadores, pero por medio de leyes ordinarias. Al efecto se expidió el 6 de enero de ese año la llamada Ley Agraria, y se proponía la redacción de una Ley del Trabajo.²²

30. Durante las discusiones del Congreso Constituyente de Querétaro que un grupo de constituyentes de izquierda propusieron que dichos derechos sociales agrarios y laborales se elevara a nivel constitucional, lo que fue aceptado por un grupo importante de miembros del Congreso, y para ello se formó una Comisión encabezada por el entonces secretario de Fomento y destacado constituyente, Pastor Roux, los que presentaron una iniciativa para consagrar dichos derechos sociales, que fueron aprobada por una mayoría importante de constituyentes, los que no tomaron en cuenta el nombre original de ese título primero y que por ello no fue modificado.

31. Es preciso resaltar también que en el inmediatamente anterior artículo primero constitucional se advierte una orientación claramente positivista en la declaración de los derechos fundamentales, ya que disponía: “*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece*”. (El subrayado es del autor). Lo anterior significa que los derechos son establecidos en el texto constitucional, y no simplemente reconocidos, de acuerdo con los principios iusnaturalistas prove-

²² El Plan de Guadalupe fue firmado el 26 de marzo de 1913 y adicionado el 12 de diciembre de 1914, pero reformado el 12 de diciembre de 1915 en Veracruz.

nientes de la Ilustración, como lo señalaba el artículo del mismo número de la carta federal anterior, y menos aún, que pudiesen existir derechos humanos implícitos como varias Constituciones latinoamericanas todavía lo establecen.

32. El nuevo texto del artículo 1o. de nuestra Constitución federal, renueva de manera radical el precepto anterior en varios sentidos, todos ellos significativos. Además de sustituir, como se ha dicho, el nombre decimonónico de garantías individuales, por el actual de derechos humanos, retorna conceptualmente, tal vez sin hacerlo de manera consiente, a la orientación del derecho natural imperante en la Ley Suprema anterior de 1857, al utilizar el verbo *reconocer*, en lugar del de otorgar (es decir, establecer, consagrar) dichos derechos, lo que significa que los mismos se atribuyen a la naturaleza de la persona humana y, por tanto, se consideran preexistentes a la comunidad política. El cambio de mayor trascendencia es el de integrar dentro ese reconocimiento no sólo los derechos internos, sino también *los consagrados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*, con lo cual se confirma de manera expresa el criterio expresado anteriormente por la doctrina, sobre la existencia de los *derechos de fuente internacional*. A lo anterior, debe agregarse una disposición con la cual se complementa ese reconocimiento, en cuanto dicho artículo dispone que *las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución nacional y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la interpretación más amplia* (principio *pro persona*), lo que significa que en todo caso se aplicarán las normas nacionales o internacionales que sean más favorables a los derechos de las personas en cada caso (párrafo segundo del artículo 1o. constitucional).²³

²³ El principio *pro persona* se establece de manera clara en distintos ordenamientos latinoamericanos, un ejemplo destacado es el artículo 23 de la Constitución de Venezuela de 1999, que establece la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos suscritos y ratificados por ese Estado y su prevalencia en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidos por esa Constitución.

33. A todo lo anterior, debe agregarse lo dispuesto por el párrafo tercero de dicho artículo 1o., en el sentido de que *las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y respetar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*. Estos principios son también de gran trascendencia, ya que los mismos fueron establecidos en las dos conferencias mundiales de derechos humanos, la primera celebrada en la ciudad de Teherán en 1968 y la segunda —de mayor importancia— en la ciudad de Viena el 25 de agosto de 1993.²⁴

34. Finalmente, también debe resaltarse lo dispuesto al final de ese párrafo, ya que en el mismo se dispone que el *Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones humanas en los términos que establezca la ley*. En esta disposición final se hace una innovación importante sobre las obligaciones del Estado para la protección de los derechos humanos, tanto los enumerados específicamente en el texto constitucional, como también los de fuente internacional, ya que el texto original de este artículo I únicamente establecía como deberes del Estado el de gozar de dichos derechos, es decir, su tutela (se entendía en forma limitada a los establecidos en el texto fundamental), y a no restringirlos y suspenderlos sino en los casos y condiciones que la misma carta fundamental establece (estados de excepción). De acuerdo con las normas vigentes, se acrecientan en forma sustancial las obligaciones estatales, pues se extienden a la investigación, sanción y reparación de los derechos fundamentales, lo que requiere que se expida la legislación reglamentaria de dichos deberes.

35. Lo que implica el nuevo texto constitucional es la necesidad de que el Congreso de la Unión expida al menos dos nuevas leyes reglamentarias, la primera para establecer los procedimientos necesarios que reparen las violaciones de derechos humanos por las autoridades nacionales, por medio de las reparaciones de dichas infracciones a favor de las víctimas de las mismas, inclu-

²⁴ Véase Cançado Trindade, Antonio A., *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Santiago, Jurídica de Chile, 2001, pp. 59-90.

yendo las indemnizaciones económicas necesarias. En esta dirección solamente existe y en época reciente, después de una larga y paulatina evolución, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 31 de diciembre de 2004, expedida con apoyo en la reforma constitucional del artículo 113 de la carta federal publicada el 14 de junio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*, que se adicionó con la siguiente disposición: *La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derecho de los particulares, será objetiva y directa*. Los particulares tendrán derecho a indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes (las cursivas son del autor). Además, se modificó la denominación del título IV de la misma Constitución federal, que originalmente se titulaba “De la responsabilidad de los *funcionarios* públicos”; en 1982 recibió la denominación “De la responsabilidad de los servidores públicos”,²⁵ para adoptar la actual: “De la responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado”.²⁶

36. Sin tener la posibilidad de realizar un análisis cuidadoso de la reforma constitucional y de su ley reglamentaria en el ámbito federal,²⁷ ya que las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa deben expedir las leyes de sus respectivas Entidades Federativas, de acuerdo con el único artículo transitorio de

²⁵ Esta modificación se originó en la iniciativa presentada ante el Congreso de la Unión por el entonces presidente Miguel de La Madrid Hurtado, que tenía la intención de introducir un espíritu de ética en el servicio público, derivado del ejemplo de uno de los más destacados héroes de la Independencia de México, José María Morelos, que no obstante tener el grado más alto en el ejército insurgente, se designó asimismo en el año de 1813, como el *Siervo de la Nación*.

²⁶ Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002. Este distinguido jurista mexicano fue el promotor y negociador ante el Ejecutivo y el Congreso federal para la aprobación de esta reforma constitucional e inclusive participó en la redacción del anteproyecto respectivo.

²⁷ En el proyecto de dicha Ley participó también Álvaro Castro Estrada, por lo que resulta necesario consultar el libro mencionado en la nota anterior, pp. 496-506.

la mencionada reforma constitucional de 2002.²⁸ En este breve examen es conveniente señalar que uno de los aciertos de la citada ley reglamentaria es el establecimiento en el segundo párrafo del artículo 1o., de un concepto muy razonable de lo que debe entenderse por actividad administrativa irregular, como “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”.²⁹

37. Esta ley reglamentaria, reformada en algunos de sus preceptos en 2009, aun cuando puede considerarse adecuada para lograr el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la actividad irregular de las autoridades públicas federales, es insuficiente para reparación de la violación de los derechos humanos por parte de dichas autoridades, que exige expresamente la reforma sobre derechos humanos de 10 de junio de 2011, aun cuando debe estimarse como una base inicial que debe tomarse en cuenta para un ordenamiento específico que regule de manera eficaz el cumplimiento de las reparaciones a las víctimas de las infracciones a sus derechos fundamentales, tanto los establecidos expresamente en el texto constitucional como aquellos de los tratados internacionales que forman parte del mismo en cuanto derechos de fuente internacional.

38. Pero el mandato constitucional de reparación de las víctimas de derechos humanos por parte de las autoridades nacionales mexicanas, además de la legislación específica para la reparación

²⁸ Dicho artículo transitorio establece en su parte respectiva, que la Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor (de un lapso no menor de un año pero no mayor de dos), para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial. Dicho artículo transitorio dispone su entrada en vigor hasta el 1o. de enero del segundo año siguiente de su publicación.

²⁹ Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional...*, cit., nota 27, pp. 287-302.

de las violaciones de derechos humanos en el ámbito nacional, debe complementarse con otra que establezca las instituciones, los procedimientos y los instrumentos necesarios para que el Estado mexicano pueda cumplimentar de manera efectiva las recomendaciones aceptadas de los órganos administrativos, tanto de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano, y por supuesto y de manera especial de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con lo cual se podría contar con un sistema completo de normas nacionales para la reparación de las violaciones de los derechos humanos realizadas por las autoridades nacionales. Se tratará este último tema en la parte relativa de este sencillo estudio (véase *infra* párrafos 51 y siguientes).

39. A este respecto, ya se ha iniciado en nuestro país en la legislación interna por lo que respecta a la reparación de las víctimas de la violación de sus derechos fundamentales. El primer paso en esta dirección consistió en la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de septiembre de 2011, por el cual se creó la Procuraduría Social para la Atención de las Víctimas de Delitos como un organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado y con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicho organismo tiene

por objeto brindar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos por delitos por sí misma y en coordinación con las instituciones especializadas, en términos de la normativa aplicable, y además coadyuvar al eficaz desempeño de las autoridades competentes en esta materia, así como diseñar y ejecutar, políticas, programas y esquemas de colaboración y coordinación institucional de atención a las víctimas y a los ofendidos por los delitos.

Además, es preciso señalar, que si bien este organismo que ha iniciado sus funciones en forma muy dinámica, aunque cuenta con su domicilio en la ciudad de México, tiene la facultad de las instituciones y mecanismos de enlace que estimen necesarios en las entidades federativas, de conformidad con las disposiciones aplicables y las disponibilidades autorizadas anualmente en su

presupuesto, lo que le permite extender sus actividades en todo el territorio nacional, actividad que también ha comenzado a realizar muy activamente.

40. Una contribución importante a la regulación jurídica de la reparación de las violaciones a los derechos constitucionales de los mexicanos, es la reciente aprobación por el Congreso de la Unión el 27 de abril de 2012 en la Cámara de Diputados de un proyecto de decreto por el que se crea la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos. Este nuevo ordenamiento abrogaría la vigente Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; además, reformaría algunas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recientemente, el 10 de mayo de 2012, este proyecto fue enviado al Ejecutivo para su promulgación y publicación; sin embargo, debido a algunas inconsistencias técnicas del propio decreto, se ha detenido ese trámite constitucional y se renviará el dictamen por parte de la Mesa Directiva de ese órgano legislativo.

IV. MÉXICO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

41. Con el objeto de establecer los efectos de la varias veces citada reforma constitucional de 10 de junio de 2011 sobre derechos humanos en el Sistema Interamericana de Derechos Humanos, es preciso, de manera preliminar, establecer de manera muy sintética, como lo requiere la índole de este estudio, las obligaciones y relaciones que ha tenido nuestro país con el Sistema Interamericano, las cuales se iniciaron con el gobierno que participó en la Conferencia en la cual se suscribió la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, expedida en Bogotá, Co-

lombia, el 2 de mayo de 1948. En esa misma reunión se transformó la anterior Unión Panamericana en la actual Organización de los Estados Americanos, cuya Carta ratificó también nuestro país, el cual aceptó la existencia y funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que como es sabido fue establecida de acuerdo con el modelo europeo, en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, reunida en Santiago de Chile en 1959, por lo que dicha Comisión inició sus funciones en los primeros meses de 1960, y se integró desde entonces por siete miembros electos a título personal por la Asamblea General de la OEA por un plazo de cuatro años, entre los propuestos por los Estados miembros, y que debían tener desde entonces alta autoridad moral y reconocida vocación en materia de derechos humanos. La sede de este organismo se fijó en Washington, D. C., que todavía conserva.

42. En un principio se le confirieron a la Comisión facultades exclusivamente de promoción de los derechos humanos establecidos en la citada Declaración Americana, pero debido a su eficiente desempeño en una época particularmente difícil para la tutela de los propios derechos en virtud del predominio en Latinoamérica de gobiernos autoritarios, varios de ellos de carácter castrense, que infringían con frecuencia los propios derechos, la misma Comisión amplió sus atribuciones de manera paulatina, con el objeto de admitir reclamaciones de las víctimas de las violaciones de sus derechos esenciales por parte de dichos gobiernos, y después de tramitarlas, si se comprobaban las infracciones, emitían recomendaciones no obligatorias con el objeto de reparar tales violaciones; además, iniciaron una serie de visitas *in loco*, cuando los gobiernos lo autorizaban, para comprobar la situación de los derechos humanos respectivos, y en ciertas ocasiones intervenir como árbitros en algunos conflictos interestatales.

43. El prestigio de la Comisión en estos años difíciles se incrementó de manera considerable, por lo que en la Asamblea General de la OEA efectuada en Buenos Aires en 1967, se modificó la Carta de la Organización para incorporar en ella a la Comisión Interamericana como un órgano principal de la OEA. El gobierno mexi-

cano no sólo respaldó la labor de la Comisión, sino que propuso como candidatos a dos connotados juristas mexicanos, que fueron nombrados como miembros de la misma en la que realizaron una importante labor, y la encabezaron como presidentes, me refiero a los abogados y catedráticos Gabino Fraga y César Sepúlveda.³⁰

44. Por otra parte, nuestro país tuvo una participación destacada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969, donde la delegación mexicana estuvo muy dignamente encabezada por el doctor Antonio Martínez Báez, muy destacado catedrático de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y por varios años fungió como experto independiente en la Subcomisión de Discriminaciones y Protección de Minorías de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, en la que tuvo una participación muy destacada, y quien fue nombrado vicepresidente de la Comisión I, “Materia de la protección” de dicha Conferencia.³¹ En forma inicial, el gobierno de México consideraba prematuro el establecimiento de la Corte Interamericana, por lo que en su concepto era conveniente que con la experiencia y prestigio de la Comisión Interamericana, se llegara a formar una conciencia en los países de América acerca de la posibilidad y conveniencia de sujetar sus actos en la materia a un tribunal internacional. Sin embargo, la declaración final de la delegación mexicana concluyó en el sentido de que el *gobierno de México apoya el establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en el carácter optativo de la jurisdicción*.³² La citada Convención

³⁰ Cfr. Sepúlveda, César, *Estudios sobre derecho internacional y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

³¹ Cfr. *Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos. Actas y documentos*, Washington, D. C., Secretaría General-Organización de los Estados Americanos, 1978. En la misma Conferencia pronunció un discurso Gabino Fraga, entonces presidente de la Comisión Interamericana, pp. 450 y 451.

³² *Id.*, *Observaciones iniciales del gobierno de México*, p. 100, y discurso final de la delegación aceptando el establecimiento de la Corte, p. 523.

Americana fue suscrita el último día de dicha Conferencia, pero entró en vigor hasta el 18 de julio de 1978.

45. Una nueva etapa en las relaciones entre el Estado mexicano y el Sistema Interamericano se produjo en 1986, ya que a proposición del gobierno de nuestro país, auspiciado por el distinguido secretario de Relaciones Exteriores, el destacado jurista mexicano Bernardo Sepúlveda (actualmente juez de la Corte Internacional de Justicia con residencia en La Haya, Holanda), y con la aceptación de la mayoría de los representantes de los países que ratificaron y aprobaron la Convención Americana de Derechos Humanos, el autor de este sencillo trabajo fue designado juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cargo que desempeñé por un periodo de 12 años, debido a mi reelección para un segundo término, que concluyó en diciembre de 1997, cuando fui sustituido por el renombrado penalista mexicano Sergio García Ramírez, que también a propuesta del gobierno mexicano y aprobado por los Estados miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos, permaneció otros 12 años en el cargo que finalizó en 2010, el que desempeñó de manera muy dinámica y eficiente. Ambos ocupamos en determinados periodos la presidencia de la Corte Interamericana.

46. Esta paulatina aproximación del gobierno mexicano con el Sistema Interamericano culminó en 1998, cuando se reconoció expresamente la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana, aprobada previamente por el Senado federal por medio de la declaración de 16 de diciembre de 1998 (depositada en la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos), en los términos del artículo 61.1 de la Convención Americana, con carácter general y aplicable a los hechos y actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de dicha declaración.³³ Sin embargo,

³³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999; García Ramírez, Sergio, "Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en García Ramírez, Sergio y Castañeda Hernández, Mireya (coords.), *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte*

es preciso mencionar que antes de que se hiciera dicho reconocimiento, el Estado mexicano solicitó el 19 de noviembre de 1997 a dicho Tribunal, una opinión consultiva, la que fue aceptada y decidida el 10. de octubre de 1999, por la Corte Interamericana como “Opinión consultiva número 16, sobre el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso”.³⁴ Los argumentos centrales que se expusieron por el tribunal en esta opinión consultiva, son muy similares a los utilizados por la Corte Internacional de Justicia en los casos *LaGrand* (Alemania contra Estados Unidos) y *Avena* (México contra Estados Unidos).³⁵

47. A partir de ese reconocimiento, además de una segunda consulta formulada por el gobierno mexicano, la Corte Interamericana ha dictado seis sentencias condenatorias para el Estado mexicano: a) Caso *Jorge Castañeda Gutman*, sentencia del 6 de agosto de 2008;³⁶ b) Caso González y otras (*Campo Algodonero*), resuelto el 16 de noviembre de 2009;³⁷ c) *Caso Rosendo Radilla Pacheco*, decidido el 23 de noviembre de 2009),³⁸ d) *Cabrera*

Interamericana, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Corte Interamericana de Derechos Humanos-UNAM, 2009, pp. 17-35.

³⁴ Opinión consultiva núm. 16/99 del gobierno mexicano sobre la asistencia consular, presentada el 9 de diciembre de 1997, y resuelta el 10. de octubre de 1999.

³⁵ Casos de la Corte Internacional de Justicia, *La Grand* y *Avena*, fallados el 27 de junio de 2001 y el 31 de marzo de 2004, respectivamente.

³⁶ Cfr. Ferrer Mac Gregor, Eduardo, y Silva, García, Fernando, *El caso Castañeda en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2009.

³⁷ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *Los femicidios de Ciudad Juárez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Campo Algodonero). La segunda sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2011; Vázquez Camacho, Santiago José, “El Caso ‘Campo Algodonero’ ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional. XI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 515-559.

³⁸ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *Jurisdicción militar y derechos humanos. El Caso Radilla ante la Corte Interamericana de*

García y Montiel Flores el 26 de noviembre de 2010, e) *Caso Rosendo Cantú y otra*, fallo de 31 de agosto de 2010, y f) *Fernández Ortega y otros*, en el que se dictó sentencia el 30 de agosto de 2010. No es mi propósito analizar las sentencias dictadas en dichos casos que, por otra parte, varios de ellos han sido objeto de estudios monográficos por parte de la doctrina mexicana, ya que este breve estudio se limita a señalar las consecuencias que podrían tener los mismos, salvo el primero que ya fue cumplido totalmente por el gobierno mexicano, con motivo de la tantas veces citada reforma constitucional de 10 de junio de 2011, que se abordan en los siguientes párrafos.

V. LOS EFECTOS INTERNOS E INTERNACIONALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

48. La mencionada reforma producirá efectos jurídicos en diversos aspectos de carácter internacional, que van más allá de los que afecten al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que el Estado mexicano se ha vinculado por medio de numerosos tratados con diversas instituciones de solución de conflictos, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, como de las interamericanas, y si bien el gobierno de nuestro país ha cumplido con algunas de sus obligaciones con dichos organismos, en lo futuro debe regular de manera sistemática sus actividades para ajustarse a las nuevas disposiciones fundamentales internas, y para ello es preciso establecer las bases para la expedición de leyes internas que deban crearse con el fin de complementar los preceptos fundamentales, lo que plantea problemas que es necesario analizar.

49. El primero es delimitar el ámbito de las nuevas obligaciones internacionales que establecen las normas de la reforma del 10 de junio de 2011. La obligación inicial se refiere a la forma

Derechos Humanos, México, Porrúa-UNAM, 2011; Gómez Robledo Verduzco, Alonso, "Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. México. Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, cit. *supra*, nota anterior, pp. 561-591.

como deben interpretarse las normas nacionales sobre derechos humanos, la cual debe ser *conforme a la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia* (segundo párrafo del actual artículo 1o. de la carta federal). Lo anterior significa que además de establecer el control de constitucionalidad, debe establecerse el que se ha calificado como *control de convencionalidad*, pero ambos deben ejercerse de acuerdo con el principio *pro persona*, así, debe preferirse la aplicación de la norma interna o la internacional que sea más favorable a los titulares de los derechos respectivos.

50. A lo anterior debe añadirse que aparte de la obligación tradicional del Estado mexicano de proteger los derechos humanos consagrados por el texto constitucional, se adicionan los establecidos en los tratados internacionales ratificados por el mismo (y que se han incorporado al ordenamiento interno como derechos nacionales de fuente internacional), se adicionan en el nuevo texto fundamental los deberes de, *prevenir, investigar, sancionar, y reparar las violaciones de los derechos humanos, todo ello de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los propios derechos* (párrafo tercero del mismo artículo 1o. constitucional), estos últimos desarrollados por declaraciones internacionales, pero ahora se incorporan como normas positivas constitucionales en el ordenamiento mexicano, el que debe considerarse muy avanzado en esta materia.

51. La perspectiva de estas nuevas obligaciones es que forzosamente tendrán repercusiones en el ámbito interno que no se pueden determinar en este momento en que entra en vigor un cambio que implica una nueva actitud de los órganos del poder de nuestro país, que deben superar la visión tradicional de los derechos humanos, que si bien ha evolucionado de manera paulatina en las últimas décadas del siglo anterior, y la primera del presente, al reconocer la creciente internacionalización de nuestro ordenamiento constitucional interno, particularmente en el campo de los derechos humanos, tienen, a partir de la entrada en vigor de las recientes reformas en esta materia, mayores obligaciones en la

protección de estos derechos, que ya no se limitan a los consagrados expresamente por nuestra carta fundamental, sino que también deben tutelar los de fuente internacional, los cuales, a partir de dicha reforma, se equiparan al nivel de los primeros cuando los adicionan o perfeccionan. Sería muy difícil señalar el alcance de los nuevos deberes de nuestros órganos del poder en sus diversos niveles, y por ello se abordarán los más ostensibles e inmediatos.

VI. LA NECESIDAD DE ADOPTAR NUEVOS TEXTOS LEGISLATIVOS DE CARÁCTER REGLAMENTARIO

52. Se puede desprender de acuerdo con una apreciación preliminar de los preceptos modificados en junio de 2011, que nuestros órganos legislativos, y particularmente el Congreso de la Unión, tramite, apruebe y expida, al menos dos textos legales para desarrollar las nuevas obligaciones que establece la citada reforma.

53. En primer lugar, tenemos la convicción de que, en virtud de que en el artículo 1o. reformado de nuestra Constitución federal, el Estado mexicano deberá no sólo tutelar en abstracto los derechos humanos reconocidos por dicha carta federal, sino de manera concreta: *prevenir, investigar y reparar las violaciones de los derechos humanos según lo prevengan las leyes*. En los últimos años se han expedido normas legislativas y se han establecido instituciones para investigar y sancionar las infracciones a los derechos humanos, al menos los establecidos en el texto fundamental. Brevemente en esta dirección podemos señalar reformas judiciales importantes para perfeccionar la impartición de justicia en el ámbito federal y local, que resulta difícil describir en su conjunto, pero en vía de ejemplo se pueden destacar el establecimiento y fortalecimiento de organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman*, y particularmente en el Defensor del Pueblo Español, lo son las Comisiones de Derechos Humanos (actualmente 33, 31 en los estados, la del Distrito Federal y la nacional) que han realizado una labor muy importante de tutela de dichos derechos con-

tra las violaciones realizadas por autoridades administrativas, a través de recomendaciones a las autoridades respectivas, con motivo de las reclamaciones de los afectados, las que fueron establecidas en la reforma constitucional de 1992 al apartado B) del artículo 102 constitucional,³⁹ además, otros organismos también no jurisdiccionales para tutelar otros campos de derechos humanos como las procuradurías, Federal del Consumidor,⁴⁰ Agraria,⁴¹ del Medio Ambiente,⁴² y de Defensa del Trabajo,⁴³ y que de cierta manera poseen algunos aspectos preventivos, y en esta dirección se pueden incluir las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en cuanto señalan las materias en las cuales se observa un mayor número de infracciones e indican los medios por los cuales pueden superarse en el futuro.⁴⁴

54. Pero en materia de *reparación de las violaciones de derechos humanos*, todavía se carece de una legislación adecuada, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, por lo que es evidente la necesidad de establecer las instituciones

³⁹ Las comisiones de derechos humanos, de acuerdo con dicha reforma de 28 de enero de 1992, conocerían de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa; se exceptuó a los actos del Poder Judicial.

⁴⁰ Procuraduría Federal del Consumidor, que tiene su fundamento en la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 1992.

⁴¹ Procuraduría Agraria, de conformidad con su Reglamento de 28 de diciembre de 1996, promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 4o., a ese respecto, otras facultades se encuentran establecidas en el artículo 5o.

⁴² Procuraduría del Medio Ambiente, creada el 4 de junio de 1992, dentro de la estructura de la entonces Secretaría de Desarrollo Social.

⁴³ Procuraduría de Defensa del Trabajo, que se ubica en el ámbito de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene su fundamento jurídico en las facultades que le da el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo de 1o. de abril de 1970. Dicha Procuraduría tiene como su principal función la de representar los intereses de los trabajadores.

⁴⁴ Las facultades de la Comisión Nacional se encuentran descritas en distintos artículos de su Ley, publicada el 29 de junio de 1992, tal es el caso del artículo 3o., que hace una descripción general del mandato de este organismo, así como el artículo 6o., fracc. III, de acuerdo con los términos del artículo 102, apartado B de la Constitución federal, en materia de recomendaciones.

y los procedimientos para lograr dicha reparación. Se ha señalado anteriormente (véase *supra* párrafo 36), que se logró superar el rezago en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, en el cual existían normas anacrónicas, hasta que se realizó la adición constitucional del año 2002 al artículo 113 de la carta federal, en la cual se introdujo la *responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños causados por su actividad administrativa irregular*, reglamentada por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado expedida en 2004, pero no existen normas legislativa, para dicha responsabilidad por violación de los derechos humanos, habida cuenta, además, que las reparaciones de dichas violaciones han superado el límite tradicional de las indemnizaciones pecuniarias y han asumido una mayor complejidad y modalidades; para esta materia podría tomarse como ejemplo el amplio desarrollo que se advierte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁵

55. Un segundo ordenamiento legal que debe dictarse, en este sector, por el Congreso de la Unión, es la que se refiere al procedimiento y las instituciones que deben dar cumplimiento a las decisiones y las recomendaciones, estas últimas aceptadas por el gobierno mexicano (que en ese supuesto adquieren obligatoriedad para el mismo), de los organismos internacionales tanto administrativos como jurisdiccionales, que han sido reconocidos por el gobierno de nuestro país. Se trata de una situación que comparte nuestro país con otros ordenamientos latinoamericanos, en los cuales se observa una evolución para superar esta situación. Debemos tomar en cuenta que en esta materia tan complicada de las reparaciones, existen todavía deficiencias en las legislaciones internas en cuanto al establecimiento de un procedimiento adecuado para el cumplimiento de las sentencias condenatorias en el sistema interamericano, por lo que es necesario que se expidan

⁴⁵ Para el tema de reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véase García Ramírez, Sergio, “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones”, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2005*, pp. 1-85.

normas internas que regulen las obligaciones y los procedimientos para el cumplimiento de dichos fallos,⁴⁶ y en general de la ejecución de las resoluciones de los organismos internacionales, administrativos y jurisdiccionales reconocidos por los Estados miembros de los tratados respectivos.⁴⁷

56. Para abordar este aspecto en forma sintética y panorámica, es preciso hacer mención de los esfuerzos que han realizado algunos de los ordenamientos latinoamericanos, al expedir normas legislativas o al menos se han presentado iniciativas con proyectos legislativos ante las cámaras respectivas. A) Aun cuando sea de manera muy escueta, se puede afirmar que el primer intento de otorgar efectividad a las decisiones de la Corte Interamericana puede citarse el artículo 27 del Convenio de Sede entre el gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de septiembre de 1981 (por medio del cual dicho tribunal tiene su residencia en la Ciudad de San José), se estableció que las resoluciones de la Corte y, en su caso, de su presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la República, *tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses*.⁴⁸

⁴⁶ De acuerdo con el artículo 68, inciso 2, de la Convención Americana: “La parte del fallo que establece la *indemnización compensatoria*, se podrá ejecutar en el respectivo país por el *procedimiento interno vigente para la ejecución de las sentencias contra el Estado*” (las cursivas son del autor).

⁴⁷ Cfr. Aguiar A., Asdrúbal, “La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos humanos*, San José, Costa Rica, núm. 17, enero-junio de 1993, pp. 9-46, *Derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado*, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bello, 1997; Fix-Zamudio, Héctor, “La responsabilidad internacional del Estado en el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, pp. 205-242; Gómez Robledo V., Juan Manuel, “La implementación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno. Una tarea pendiente”, en García Ramírez, Sergio y Castañeda Hernández, Mireya (coords.), *op. cit.*, nota 19, pp. 127-150.

⁴⁸ Referencia al artículo 27 del “Convenio de Sede de la Corte Interamericana con el Gobierno de Costa Rica”, *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano actualizado a junio de 2005*, San José,

57. B) Se puede afirmar, en segundo lugar, que Perú ha expedito las normas legislativas más avanzadas y minuciosas, aun cuando no plenamente satisfactorias en esta materia que más ha avanzado en esta dirección. Al respecto, debe tomarse en consideración que el artículo 205 de la carta fundamental vigente de 1993 (que tiene su antecedente en el artículo 305 de la Constitución anterior de 1979), dispone que “Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce, puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según los tratados o convenios de los que Perú es parte”. Este precepto fundamental de la carta de 1993 fue reglamentada en sus inicios por los preceptos relativos de la Ley de Hábeas Corpus y de Amparo publicada originalmente el 8 de diciembre de 1982, con fundamento en la Constitución anterior de 1979, ordenamiento que con varias modificaciones siguió vigente. El título V de dicha Ley, intitulado “De la jurisdicción internacional”, contenía varios preceptos, ente los cuales destacaba el artículo 40, el cual en esencia establecía que *la resolución del organismo internacional a cuya jurisdicción obligatoria se hubiese sometido el gobierno peruano no requería para su validez y eficacia de reconocimiento, revisión o examen previo alguno*.⁴⁹

58. Sin embargo, con posterioridad se sustituyeron estos preceptos por la Ley 27775 de 5 de julio de 2002, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales, ordenamiento que establece dos tipos de procedimiento, el primero para la ejecución del fallo que ordena el pago por una suma determinada, y el segundo para la entrega de sumas por determinar. Además, el citado ordenamiento regula el trámite del procedimiento abreviado para fijar la responsabilidad patrimonial y el monto indemnizatorio, si la sentencia contiene

Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, pp. 229-239.

⁴⁹ El mismo precepto establecía, además, que “La Corte Suprema de Justicia de la República recepcionará las resoluciones emitidas por el organismo internacional y dispondrá su ejecución y cumplimiento de conformidad con las normas y procedimientos internos vigentes sobre ejecución de sentencias”.

declaración de que la parte ha sufrido daños y perjuicios distintos al derecho conculcado como consecuencia del juzgamiento internacional. El artículo 2o. disponía que para el pago de suma por determinar y el proceso para fijar la reparación patrimonial y el monto indemnizatorio, las partes (el Estado demandado y el particular afectado) pueden acudir al arbitraje; además, el artículo 5o. regula el derecho de repetición, en virtud del cual una vez establecida la responsabilidad personal de la autoridad, funcionario o empleado público que dio motivo al procedimiento internacional, con apoyo en el cual el Estado iniciará el procedimiento judicial para obtener la reparación de los daños y perjuicios. Un precepto significativo del citado ordenamiento es el que establece el procedimiento de ejecución de las llamadas *medidas provisionales* (precautorias o cautelares), que deben ser cumplidas por el juez peruano dentro del plazo de 24 horas, contadas a partir del recibo de la decisión respectiva.⁵⁰

59. También deben tomarse en consideración los actuales artículos 114 a 116, del título X, “Jurisdicción internacional del Código Procesal Constitucional”, publicado el 31 de mayo de 2004,⁵¹ que establece los principios básicos sobre la competencia de los organismos internacionales, entre los cuales mencionan el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por los tratados internacionales y que sean aprobados por los tratados internacionales que obliguen al Perú (artículo 114). (Se advierte la omisión no corregida en el nuevo ordenamiento sobre la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia contenciosa fue reconocida por el

⁵⁰ Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “Panorama y problemática de las fórmulas latinoamericanas para atención de recomendaciones y ejecución de sentencias internacionales en materia de derechos humanos”, ponencia presentada en el VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, México, UNAM, diciembre de 2010.

⁵¹ Véase García Belaúnde, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2008.

gobierno peruano desde 1981). Además, se establece la ejecución de las resoluciones internacionales,⁵² así como la obligación de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional de proporcionar documentos y antecedentes a los citados organismos internacionales, y todo otro elemento que a juicio del organismo internacional sea necesario para su ilustración y mejor resolución del asunto sometido a su competencia (artículo 116).

60. A nivel reglamentario se expidieron los decretos supremos 014 y 015 en diciembre de 2000, por los cuales se establece el procedimiento para el seguimiento de recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional, de acuerdo con los cuales se encarga a la Comisión Especial de Seguimiento y Atención de Procedimientos Internacionales, además de coordinar en consulta con el presidente del Consejo Nacional de Derechos Humanos, el seguimiento de las recomendaciones contenidas en informes o resoluciones adoptados en procedimientos internacionales no jurisdiccionales de derechos humanos. Estos dos ordenamientos fueron complementados por el decreto supremo 005-2002-JUS, publicado el 26 de febrero de ese año, que conformó la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relativas al comunicado conjunto suscrito el 22 de febrero de 2001, entre el gobierno peruano y dicha Comisión Interamericana.⁵³ Como puede observarse de esta breve descripción, las normas relativas al

⁵² El artículo 115 del citado Código establece: “Las resoluciones de los organismos internacionales a cuya competencia se haya sometido expresamente el Estado peruano, no requieren para su validez y eficacia, de reconocimiento, revisión, ni examen previo alguno. Dichas resoluciones son comunicadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores al presidente del Poder Judicial, quien a su vez se remite al tribunal donde se agotó la jurisdicción interna y dispone su ejecución al juez competente, de conformidad con lo previsto en la Ley número 27775 (mencionada en el pfo. 57 del texto), que regula el procedimiento de ejecución de las sentencias emitidas por los tribunales supranacionales”.

⁵³ *Cfr.* Castañeda Otsu, Susana Ynés, “Jurisdicción supranacional”, en Castañeda Otsu, Susana Ynés (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Lima, Jurista Editores, 2003, pp. 530 y 531.

cumplimiento de resoluciones internacionales en el ordenamiento peruano es bastante compleja y en mi concepto valdría la pena una revisión para unificar y coordinar todas estas disposiciones para una mejor claridad en su regulación.

61. C) En esta dirección se puede mencionar el ensayo (el que calificamos como tal, porque es muy imprecisa tanto en el aspecto institucional como en los procedimientos que se ha realizado en el *ordenamiento colombiano*, por medio de la Ley 288), que se publicó el 9 de julio de 1996, con la finalidad de *establecer instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos*. Una vez notificada la decisión respectiva al Estado colombiano, se integra un Comité interno formado por los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Defensa Nacional, el que debe pronunciarse si ha lugar a cumplir la decisión del organismo internacional, así como reunir los *presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables*, lo que significa que se somete a revisión de las decisiones internacionales a una instancia interna con amplias facultades. Con posterioridad a la determinación del citado Comité se establecen otras etapas, una de las cuales implica la posibilidad de una conciliación entre las víctimas y el gobierno de Colombia, que en el caso de producirse debe ser revisado por un Magistrado del Consejo de Estado (Tribunal de lo Contencioso Administrativo), a fin de decidir si el convenio resulta lesivo a los intereses patrimoniales del Estado, o si puede ser viciado de nulidad; si es aprobado, esa decisión *tiene el resultado de un crédito y efectos de cosa juzgada*. Una vez agotado el procedimiento, lo que resulte se envía a la instancia internacional respectiva a manera de satisfacción de las observaciones que correspondan.

62. Se pueden entender mejor estas disposiciones, en cuanto de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley, la misma sólo tiene aplicación respecto de ciertos organismos internacionales como lo son el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas establecido por el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que sólo expiden recomendaciones no obligatorias para los Estados parte, y adquieren carácter obligatorio sólo si son aceptadas expresamente por los mismos.⁵⁴

63. D) También puede mencionarse un proyecto de ley presentado al Senado argentino el 17 de abril con el número 1,830/99, en el cual se hace la propuesta de la obligatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana en sus informes confidenciales dirigidas al Estado argentino con apoyo en el artículo 50 de la Convención Americana.⁵⁵ Además, el proyecto distingue entre recomendaciones de la Comisión y las sentencias de la Corte Interamericana, así como las que entrañan el pago de indemnizaciones. En el primer supuesto se reiteran los deberes que son consecuencia de ese tipo de determinaciones, en el sentido de tomar las *medidas ejecutivas, judiciales y legislativas correspondientes*. En el caso de que estén implicadas autoridades provinciales, el gobierno nacional debe notificarles la decisión y otorgarles un plazo razonable para su cumplimiento, pero si esta determinación no se ejecuta, el gobierno nacional debe retomar el conocimiento del asunto y dictar las medidas necesarias incluyendo las responsabilidades que correspondan al incumplimiento provincial.

⁵⁴ Cfr. Carmona Tinoco, Jorge, “Panorama y...”, *cit.*, nota 52.

⁵⁵ Dicho precepto establece: “1. De no llegarse a una solución (amistosa entre el gobierno involucrado y la Comisión Interamericana y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión), ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inciso 1.e. del artículo 48 (de acuerdo con el cual la Comisión Interamericana ante la que se tramite el caso, podrá pedir a los Estados interesados, cualquier información pertinente y recibirá, si se le solicitan las exposiciones verbales o escritas que presenten dichos interesados). 2. El informe será transmitido a los Estados interesados los que no estarán facultados para publicarlo. 3. Al transmitir el informe la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas”.

64. Cuando la resolución internacional implique el pago de indemnizaciones pecuniarias, el asunto debe someterse a conocimiento judicial para su resolución, previa audiencia de conciliación. El procedimiento concluye con una sentencia que adquiere el carácter de cosa juzgada. Para hacer frente a la obligación financiera respectiva, corresponde al Poder Ejecutivo nacional incluir en el proyecto de presupuesto el crédito correspondiente. Como puede observarse, dicho proyecto exclusivamente se refiere al cumplimiento de la recomendación provisional de la Comisión Interamericana que se apoya en el artículo 50 de la Convención, que carece de carácter obligatorio, y por ello se requiere la aceptación del gobierno respectivo para que la convierta en obligatoria. Falta por tanto la referencia al supuesto en que el gobierno argentino no aceptó total o parcialmente dicho informe previo de la Comisión o no cumpla con lo propuesto en el mismo, ya que en ese supuesto, la citada Comisión debe aplicar lo dispuesto por el artículo 51 de la Convención.⁵⁶

⁵⁶ El mencionado artículo 51, dispone: “1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados del informe de la Comisión (es decir, el provisional del artículo 50), *el asunto no ha sido solucionado* (es decir aceptado y cumplimentado por el Estado involucrado), o *sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia* (jurisdiccional), *la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración*. 2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada. 3. Transcurrido el periodo fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe”. (El subrayado es del autor). Al respecto, debe mencionarse la *opinión consultiva número 13/93*, que le fue solicitada por los gobiernos de Argentina y Uruguay sobre la interpretación y alcance de los citados artículos 50 y 51 de la Convención Americana, la que fue resuelta el 16 de julio de 1993, respecto de los cuales el Tribunal señaló en esencia que los informes a que se refieren dichos preceptos son dos documentos, los que de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones, y los cuales la Convención ha conferido el nombre de *informes*, que tienen el carácter, el primero de *preliminar*, y el otro de *definitivo*.

65. Se puede concluir que ese proyecto es limitado ya que no distingue con precisión entre los informes que puede dictar la Comisión Interamericana y sus efectos, además de que no señala la diferencia que los mismos tienen con las resoluciones de la Corte Interamericana, que son *obligatorios para los Estados que han reconocido su jurisdicción*, y cuyo cumplimiento no puede ser sometido a revisión nacional interna. Asimismo, sería conveniente comprender el cumplimiento de las recomendaciones dictadas por los organismos administrativos de las Naciones Unidas con tal facultad, así como de otros tribunales internacionales como la Corte Internacional de Justicia y el Tribunal Penal Internacional, cuando fuese reconocido por el gobierno argentino.

66. E) Dentro de esta breve descripción de los intentos y ensayos de los gobiernos latinoamericanos para regular, como en mi concepto es necesario y tal vez indispensable, el cumplimiento de resoluciones internacionales, en particular las que se refieren a la tutela de los derechos humanos en el ámbito interno, se puede señalar el Proyecto de Ley número 4667/2004, presentado ante el Congreso Nacional de Brasil, con el objeto de regular los efectos jurídicos de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos y otras decisiones. El proyecto es demasiado escueto, y si bien es verdad que no deben proponerse normas legislativas farragosas, sí deben regular con precisión las instituciones y los procedimientos para el cumplimiento de las resoluciones internacionales de todos los organismos de protección de los derechos humanos, tanto administrativos como judiciales, reconocidos por el Estado respectivo.

67. El artículo 1o. de este proyecto señala que las decisiones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos cuya competencia hubiese sido reconocida por el Estado, *deben producir efectos jurídicos inmediatos en el ámbito del ordenamiento jurídico brasileño*. De acuerdo con el artículo 2o., *si alguna de esas decisiones tiene carácter indemnizatorio, las mismas deben configurar títulos ejecutivos y estarán sujetas a la ejecución directa contra la Hacienda Pública Federal*. Como puede observarse, no se hace referencia a otro tipo de reparacio-

nes, las cuales complementan la tutela de las víctimas, además de las indemnizaciones económicas, las cuales se han perfeccionado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵⁷

68. F) La evolución hacia el establecimiento de una regulación del cumplimiento de las resoluciones internacionales en *el ordenamiento mexicano*, ha sido paulatina y compleja. En esta dirección es de gran trascendencia los documentados y minuciosos estudios publicados por el distinguido jurista mexicano, Jorge Ulises Carmona Tinoco del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que no sólo ha analizado con minuciosidad los diversos ensayos legislativos y administrativos efectuados por el gobierno mexicano en las últimas décadas del siglo XX y las dos primeras de este siglo, sino que ha propuesto soluciones muy atendibles que en gran parte coinciden con las que se formulan en este estudio panorámico, en el sentido de que para que los intentos que se han hecho tanto en varios ordenamientos latinoamericanos que se han mencionado sintéticamente con anterioridad (véase *supra* párrafo 58), puedan tener resultados efectivos, es indispensable que se establezca un marco normativo para el cumplimiento positivo de las resoluciones internacionales que adquieran carácter imperativo en el ordenamiento mexicano, como lo son las recomendaciones de los organismos administrativos de Naciones Unidas, que han sido reconocidas por el Estado mexicano y que son aceptadas de manera expresa por el mismo, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también aceptadas, y con mayor razón las sentencias de la Corte Interamericana, que tienen carácter vinculatorio, así de otros tribunales internacionales que pueden dictar fallos sobre los mismos derechos humanos, como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional.⁵⁸

⁵⁷ Cfr. La evolución de reparaciones, en García Ramírez, Sergio, “La jurisprudencia...”, *cit.*, nota 47, pp. 1-85

⁵⁸ Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El marco jurídico e institucional mexicano para atender las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana

69. En un breve recorrido se pueden destacar varias etapas en los esfuerzos del gobierno mexicano para establecer una política sobre derechos humanos con posterioridad a su reconocimiento de los principales documentos sobre esta materia: a) en primer término debe mencionarse la Ley sobre Celebración de Tratados, publicada el 2 de enero de 1992, cuyo artículo 11, contiene una disposición poco precisa sobre el cumplimiento de resoluciones internacionales, en cuanto dispone:

Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que se refiere el artículo 8o.,⁵⁹ *tendrán eficacia y serán reconocidas en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles*". (El subrayado es del autor).

70. El ordenamiento anterior sólo comprende la regulación de las decisiones de árbitros e instituciones internacionales sobre

de Derechos Humanos", en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2008, pp. 335-395, *id.*, "Panorama y problemática de las fórmulas latinoamericanas para la atención de las recomendaciones y ejecución de sentencias internacionales en materia de derechos humanos", *cit.*, nota 51; *id.*, "La necesidad de políticas públicas para la eficacia de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos humanos", en Zavala, Luis Eduardo y Rossi, Andrea (coords.), *Políticas públicas y derechos humanos en México*, México, ITESM, 2011, pp. 323-281.

⁵⁹ Dicho artículo 8o. establece en su parte conducente: "Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación y personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá: I. Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte de la controversia el mismo trato conforme el principio de reciprocidad internacional. II. Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido proceso de sus defensas. III. Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad". Como puede observarse el precepto pretende regular un conjunto heterogéneo de controversias ya sea de arbitraje, derecho uniforme y derecho internacional público en general.

cuestiones de derecho privado (civil y mercantil), y no se hace referencia a los conflictos de derecho internacional público y específicamente en relación con la tutela de los derechos humanos.

71. Sin embargo, en relación con el cumplimiento de resoluciones internacionales en el ámbito interno del ordenamiento mexicano, se han realizado diversas actividades tendentes a realizarlo. En una primera etapa se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de octubre de 1997, el Acuerdo Presidencial por el cual se constituyó la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos, que se integraba con un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores (que la presidiría), y como invitados permanentes sendos representantes de la Procuraduría General de la República y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la inteligencia de que, además, por conducto de su presidente, dicha Comisión podía invitar a participar en sus sesiones a representantes de otras dependencias o entidades de la administración pública federal o de algún otro organismo público o privado, cuando los asuntos a tratar así lo requieran, en la inteligencia de que los representantes oficiales deberían tener el rango de subsecretario o equivalentes, los que podían designar a sus respectivos suplentes.

72. El presidente de la Comisión debería convocar a reuniones de la misma cuando menos una vez cada seis meses; además, la propia Comisión podría crear subcomisiones, comités técnicos y grupos de trabajo tanto de carácter permanente como transitorio. Las facultades de esta Comisión eran numerosas y en forma sintética pueden señalarse como: la coordinación de las acciones de las dependencias o entidades de la administración pública federal para proveer el cumplimiento de los compromisos internacionales, recibir y ordenar la documentación respectiva; proponer a la Secretaría de Relaciones Exteriores las respuestas a las solicitudes de información hechas al gobierno de México, por organismos internacionales en materia de derechos humanos y apoyar a dicha dependencia en la preparación de los informes para dichos organismos, y solicitar por conducto de la Secretaría de Goberna-

ción sobre las presuntas irregularidades o violaciones de derechos humanos imputables a autoridades estatales y municipales, cuando fueran necesarias para cumplir sus funciones. Como puede observarse, las atribuciones de esta Comisión eran muy amplias y para poder ejercerlas se estableció una secretaría técnica, cuyo titular debía ser designado por el presidente de la Comisión, con las facultades que le encomendara.

73. Con estos antecedentes, el 11 de marzo de 2003 se publicó un nuevo acuerdo presidencial por medio del cual se estableció, con carácter permanente, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, la cual tendría como objeto esencial coordinar las acciones que se realizan, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de los propios derechos. La citada Comisión se integraba con numerosos miembros, ya que formarían parte de ella la Secretaría de Gobernación, que la presidiría, así como las Secretarías de Relaciones Exteriores (a cargo de la vicepresidencia) y los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Educación Pública, de Desarrollo Social, de Salud y de Medio Ambiente y Recursos Naturales; además, dicha Comisión podía invitar como permanentes a la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los representantes de los institutos del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Nacional de las Mujeres y Nacionales Indigenista (hoy Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), con voz pero sin voto. Asimismo, el presidente de la Comisión podría invitar a participar en sus sesiones (con voz pero sin voto) a representantes de otras dependencias o entidades de la administración pública federal, que deberían asistir cuando fueran convocadas, además de representantes de los poderes Legislativo y Judicial, de órganos constitucionales autónomos, así como de los gobiernos de las entidades federati-

vas, organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones de carácter privado, cuando los asuntos a tratar así lo requirieran.

74. Esta Comisión tan extensa tenía atribuciones similares a las de la Comisión (creada en 1997 y citada anteriormente), aun cuando puedan ser establecidas con mayor detalle, debido a la índole de este breve estudio citamos en forma destacada la fracción IX del artículo 3o. de este acuerdo presidencial en cual se estableció como una de sus facultades la de coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal para *dar cumplimiento a las sentencias, resoluciones y recomendaciones dictadas por organismos internacionales de derechos humanos cuya competencia sea reconocida por el Estado mexicano.*

75. Esta evolución continúa con el decreto presidencial publicado el 29 de agosto de 2008 que aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, de carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública federal, el que se extenderá con el mismo carácter para los organismos públicos descentralizados y autónomos, todo ello dentro de sus respectivas competencias, las que son muy amplias y detalladas pero debido a la línea de investigación que se ha seguido en este trabajo, citamos la llamada Estrategia 4.2, la cual propone: *impulsar el seguimiento de las recomendaciones, observaciones generales y opiniones consultivas de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, así como el cumplimiento de sentencias de órganos jurisdiccionales internacionales.*

76. Finalmente, en este mismo sentido se debe mencionar el acuerdo del secretario de Gobernación publicado en *Diario Oficial de la Federación* del 18 de diciembre de 2008, por el cual se crea dentro de esa dependencia la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, como la responsable de llevar a cabo la verificación periódica del avance del mencionado Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, de los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. La

periodicidad de la verificación de los resultados será la que determine el Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

77. Como puede observarse, existen en el seno de la administración pública federal las instituciones y los organismos encargados de promover y desarrollar las actividades necesarias para la tutela de los derechos humanos a que se refiere el artículo 1o. de la Constitución federal en su nuevo texto aprobado en junio de 2011, al cual se ha hecho referencia en varias ocasiones. En estas condiciones, resulta indispensable, como lo se ha señalado en este párrafo, que con todo el instrumental jurídico, político y técnico se promuevan las iniciativas legislativas necesarias para tramitar y aprobar en un plazo razonable la ley reglamentaria respectiva, que establezca los organismos, las instituciones y los organismos para establecer los procedimientos necesarios en cuanto al pronto cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales reconocidos por el Estado mexicano, lo se ha hecho evidente por el desconcierto que han producido los recientes fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que en varios de ellos no se han cumplido en su integridad debido a que no existe la legislación que establezca con precisión la forma de ejecutarlos.

78. Sería complicado señalar los lineamientos de esa futura legislación, pero es posible señalar los principios básicos de dicho ordenamiento, entre los cuales podemos mencionar: a) dicha normatividad debe comprender las diversas resoluciones emitidas por los organismos internacionales reconocidos por el Estado mexicano, y por ello no debe reducirse exclusivamente algunas de ellas como los ordenamientos y los anteproyectos que se han aprobado o elaborado en varios países latinoamericanos; lo que significa que debe regularse el cumplimiento y ejecución de *recomendaciones*, ya sea para apreciarlas y en su caso aprobarlas, ya que esto último las transformaría en obligatorias. En esta categoría se comprenderían las recomendaciones de los diversos comités de Naciones Unidas que tienen la facultad de recibir reclamaciones de particulares y tramitarlas, para en su caso emitir

dichas recomendaciones, que si bien no son obligatorias para los Estados a los que se dirigen, éstos no deben ignorarlas sino que tienen la obligación de *atenderlas*, es decir, analizarlas y comunicar a dichos organismos internacionales si las acepan y, en caso contrario, las razones para rechazarlas.⁶⁰

79. En esta dirección deben destacarse las decisiones del Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para aquellos Estados como el nuestro que se ha adherido el Protocolo Adicional al Pacto de la misma organización, sobre Derechos Civiles y Políticos,⁶¹ el que además puede establecer *criterios generales* de interpretación de los diversos artículos de dicho Pacto.⁶² Por supuesto, dicho ordenamiento también debería establecer el procedimiento para cumplir con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Naciones Unidas.

80. b) En segundo lugar, aun cuando no en importancia, la citada Ley debe regular el cumplimiento y la ejecución de las *sentencias condenatorias* para el gobierno mexicano emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con el artículo 68, fracción 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos,⁶³ ya que el Estado mexicano aceptó expresamente la función jurisdiccional del citado Tribunal el 16 de diciembre de

⁶⁰ Existe jurisprudencia de la Corte Interamericana que falta sobre la naturaleza de las recomendaciones, en este supuesto de la Comisión Interamericana, pero lo mismo puede aplicarse a las recomendaciones de otros organismos internacionales. Para el primer caso pueden citarse como ejemplos lo resuelto en el caso *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, del 8 de diciembre de 1995, (pfo. 67), y *Loayza Tamayo vs. Perú* de 17 de octubre de 1997 (pfo. 80).

⁶¹ La adhesión de México al Protocolo Adicional al Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos se realizó el 24 de mayo de 1981.

⁶² Los criterios generales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas constituyen una interpretación acerca de las disposiciones internacionales que contienen derechos humanos, realizadas por expertos, el último de ellos es del 21 de julio y se refirió al estudio de las libertades de opinión y expresión, contenidas en el artículo 19 del mencionado Pacto Internacional.

⁶³ Dicho precepto dispone: “*Los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes...*” (las cursivas son del autor).

1998 de manera general y solamente aplicable a los hechos o a los actos jurídicos a partir de la fecha del depósito de la aceptación de competencia, por lo que no tendría efectos retroactivos. También, dicho ordenamiento debía regular la ejecución obligatoria de otros tribunales internacionales reconocidos por nuestro país, como los de la Corte Internacional de Justicia, cuando el caso tenga referencia con la protección de los derechos humanos,⁶⁴ o bien los de la reciente Corte Penal Internacional, en su caso.⁶⁵

81. c) Debido a que el problema de las *reparaciones* a los afectados por las violaciones de los derechos humanos, se han desarrollado de manera considerable en los últimos años, particularmente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana,⁶⁶ decisiones que han superado la concepción inicial de las indemnizaciones pecuniarias, para incluir otro tipo de satisfacciones, incluyendo el concepto de nivel de vida, la Ley que se propone debe establecer los procedimientos y las instituciones que deben aportar los recursos económicos para las indemnizaciones, y determinar las que deben cumplir con otro tipo de reparaciones.

82. Para la elaboración de la iniciativa de una ley de cumplimiento y ejecución de las resoluciones de los tribunales internacionales, pueden servir de apoyo las que han dictado algunos Estados latinoamericanos, como Perú y Colombia, y los proyectos argentinos, así como algunos otros que se han mencionado anteriormente (véase *supra* párrafos 51-65); también la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que aprobó el Congreso de la Unión de nuestro país en 2004, pues si bien regula otro tipo

⁶⁴ *Cfr.* Casos en que recientemente la Corte Internacional de Justicia ha resuelto casos de derechos humanos como los de los hermanos LaGrand, que interpuso la República Federal de Alemania contra los Estados Unidos, y de México, también contra los Estados Unidos, caso *Avena*, en relación con la protección consular. En ambos casos los fallos fueron favorables a los países demandantes.

⁶⁵ Véase *supra* párrafo 46.

⁶⁶ Para conocer la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre reparaciones, véase García Ramírez, “La jurisprudencia...”, *cit.*, nota 47, 2005.

de responsabilidad interna, algunos de sus preceptos pueden ser de utilidad para el nuevo ordenamiento que se propone.

VII. LA DECISIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO DE 14 DE JULIO DE 2011

83. Dictada en relación al cumplimiento de sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2009, condenatoria para el gobierno mexicano en el caso de Rosendo Padilla, esta decisión de nuestro más alto tribunal es de gran relevancia, ya que en ella se tomó en consideración la reforma constitucional sobre derechos humanos de junio de 2011, y establece novedosos planteamientos sobre la trascendencia de dicha reforma en el Sistema Interamericano y particularmente en el cumplimiento de una sentencia de la Corte Interamericana condenatoria al Estado mexicano.

84. Antes de abordar este tema es preciso señalar que la Suprema Corte de Justicia de México, aun cuando conserva su nombre tradicional con la que fue denominada por la Constitución Federal de 8 de octubre de 1824, que fue la primera expedida con posterioridad a la independencia consumada en 1821, ha sufrido una transformación que culminó con las reformas constitucionales y legales de 1988 y 1995. La primera, sin modificar su estructura, es decir, que conservó su organización en un Tribunal integrado por 26 ministros, que funcionaba en Pleno con 21 ministros numerarios, que se dividía en cuatro salas formadas por cinco ministros cada una, competente por materias (penal, administrativa, civil y mercantil, y laboral), con una sala supernumeraria de cinco ministros que decidían los asuntos que le enviaba el tribunal en pleno. Hasta entonces nuestro más alto tribunal funcionaba en un porcentaje mayor para resolver asuntos judiciales (amparo judicial), y conocía un menor número de asuntos que tutelaban de manera directa cuestiones de constitucionalidad, particularmente por medio del juicio de amparo. Pero con las mencionadas reformas de 1988, la Suprema Corte recuperó su función original de garante

de la Constitución federal, ya que la citada reforma de 1988 le atribuyó de manera preferente el conocimiento de los conflictos de constitucionalidad, y se enviaron a los tribunales colegiados de circuito,⁶⁷ pues el propósito de esta reforma constitucional y legal era el de transformar a la Suprema Corte de Justicia, de un organismo judicial de casación en un verdadero *tribunal constitucional* desde el punto de vista material.⁶⁸

85. Esta evolución de la Suprema Corte hacia un verdadero *tribunal constitucional*, como se ha dicho, desde el punto de vista material, culminó con las reformas constitucionales y legales de 1995, que modificaron tanto la estructura como su competencia, que fue incrementada de manera considerable. En efecto, con anterioridad a dichas reformas las cuestiones de constitucionalidad que competían a nuestro más alto tribunal se limitaban esencialmente al juicio de amparo (artículos 103 y 107 de la carta federal), y a las controversias constitucionales (artículo 105 constitucional, limitadas a los conflictos de competencia entre la Federación y los estados y los estados entre sí, pero en realidad carecían de aplicación práctica, ya que sólo se resolvió por la Suprema Corte un solo caso en cuanto al fondo en 1932).⁶⁹

⁶⁷ Cfr. Los tribunales colegiados fueron establecidos en las reformas constitucionales de 1951 de acuerdo con el modelo de organismos jurisdiccionales similares, es decir los tribunales de circuito de apelación introducidos en la legislación judicial de los Estados Unidos de 1891, para auxiliar a la Suprema Corte como tribunal de última instancia para decidir sobre todos los asuntos judiciales del país. A partir de entonces, se hicieron varias reformas para atribuir un mayor número de casos a dichos tribunales en materia de control de legalidad (casación), y por ello dichos tribunales fueron creciendo en número, circuitos y facultades, En las reformas de 1988, se les enviaron en su totalidad dichos asuntos de legalidad, y por ello han crecido en su número de manera creciente.

⁶⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano”, *Ochenta años de vida constitucional de México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura-UNAM, 1998, pp. 751-760; Fix-Zamudio, Héctor y Cossío, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, *passim*.

⁶⁹ Así lo demuestra la decisión de nuestro más alto tribunal, conocida como Caso Oaxaca, la cual fue resuelta en las reuniones de los días 3 y 7 de diciembre de 1932. Véase *Cuadro Estadístico Histórico de asuntos relativos a controversias constitucionales tramitados entre 1917-1994*, México, Unidad de Con-

86. Las citadas reformas de 1995, además del juicio de amparo, ampliaron de manera considerable los procesos de constitucionalidad del conocimiento en una sola instancia por la Suprema Corte, ya que por una parte se perfeccionaron las *controversias constitucionales*, y por otra se agregaron a las entidades legitimadas, a los municipios; además, se ampliaron dichos conflictos a los de *atribución*, es decir, los que se entablan entre los órganos del poder en sus tres niveles,⁷⁰ y se introdujo la *acción (abstracta) de inconstitucionalidad*.⁷¹ Esta última se inspiró en los instrumentos procesales similares establecidos en varios ordenamientos europeos, con el objeto de tutelar los derechos de las minorías parlamentarias contra los ordenamientos legislativos aprobados por las mayorías.⁷² En el ordenamiento mexicano, dicha acción de inconstitucionalidad puede promoverse al menos por 33% de los diputados y senadores del Congreso de la Unión contra la aprobación de leyes federales por el procurador general de la República, en representación del gobierno federal, por las dirigencias de los

troversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 123-153; Fix-Zamudio, Héctor, “Las nuevas garantías constitucionales en el ordenamiento mexicano. Las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad”, *Memoria*, México, El Colegio Nacional, 2004, p. 59.

⁷⁰ Para un análisis del impacto y trascendencia de esa reforma, véase Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, pp. 100-111, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, t. II, pp. 1059 y 1060.

⁷¹ El 31 de diciembre de 1994 se publicó una importante reforma constitucional sobre el artículo 105, por una parte, se amplió el ámbito de las controversias constitucionales, en tanto que, mediante la adición de la fracc. II se introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad, en consecuencia, se expidió el 11 de mayo de 1995, la Ley Reglamentaria de las fracs. I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El referido ordenamiento reglamentario dedica su título III a esta institución.

⁷² Esta institución constitucional tiene antecedentes europeos, se originó con la finalidad de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría legislativa, como en los casos de Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal. Cfr. Mezzetti, Luca, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Italia, Rimini, Maggioli, 1992.

partidos políticos leyes electorales (reforma constitucional de 1996),⁷³ así como los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos, contra las leyes, federales o locales de acuerdo con su competencia, que se consideren contrarias a los derechos humanos (reforma constitucional de 2006).⁷⁴

87. El asunto planteado ante la Suprema Corte de Justicia que por su importancia para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se analizará en la forma más sintética posible, no se inició con motivo de un conflicto o controversia planteado ante dicho tribunal, sino que se originó con motivo de una consulta formulada el 26 de mayo de 2010 por el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, al Pleno de la misma, con apoyo en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.⁷⁵ La consulta que formuló el citado presidente de la Suprema Corte, se refería al trámite que debía corresponder a la sentencia pronunciada por la

⁷³ El 22 de agosto de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional que impactó a diversos artículos referentes a la materia político-electoral, entre ellos el artículo 105 en su fracc. segunda, mediante la adición de un inciso f) y dos pfs. A través de esta reforma se permitió el ejercicio de estas acciones a las dirigencias de los partidos políticos con registro ante el Instituto Electoral, federal o local, exclusivamente contra leyes estatales expedidas por el órgano legislativo de su respectivo ámbito.

⁷⁴ Una importante adición de fecha 14 de septiembre de 2006, agregó un inciso g) al mencionado artículo 105 constitucional, en su fracc. II, por medio de la cual se posibilitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (federal) y a los organismos locales, respectivamente, el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad contra leyes federales y de las entidades federativas (incluyendo al Distrito Federal), así como frente a tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal con la aprobación del Senado, cuando dichos ordenamientos vulneren los derechos humanos contenidos en la ley fundamental.

⁷⁵ Dicho precepto dispone: “Artículo 14. Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia... II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución. *En caso de que el presidente estime dudoso algún trámite, designará a un ministro ponente para que someta un proyecto de resolución a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que esta última determine el trámite que deba corresponder...*” (el subrayado es del autor).

Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Rosendo Radilla contra los Estados Unidos Mexicanos*. Dicho asunto fue registrado en el expediente Varios 489/2010 y fue turnado al ministro José Ramón Cossío Díaz para que lo estudiara y formulara el proyecto respectivo. Dicho proyecto fue sometido a discusión del Pleno, el cual en su resolución de 31 de agosto de 2010 (por mayoría de ocho votos de 11), determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí podía analizar si le resultaban obligaciones de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla Pacheco en contra del Estado mexicano, a pesar de que no existe notificación formal al Poder Judicial de la Federación.

88. El fondo del citado proyecto del ministro Cossío Díaz fue discutido por los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia los días 2, 6 y 7 de septiembre de 2010, y como conclusión de los debates se aprobó por mayoría de ocho votos (respecto de 11), se aprobó la propuesta del proyecto, que ante la citada sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, de que la misma determina obligaciones directas y específicas a cargo del Poder Judicial de la Federación, por lo que éste podrá proceder a determinarlas sin coordinarse con los otros órganos del poder del Estado mexicano, y que por ello la *Suprema Corte de Justicia debía hacer una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución del mencionado fallo*, aunque por el contrario, también por mayoría de ocho votos, el citado Tribunal en Pleno decidió desechar las demás propuestas del mencionado proyecto, debido a que su contenido excedió los fines de la consulta. El cumplimiento de esta decisión de la Suprema Corte el asunto fue turnado a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

89. El proyecto formulado por la referida ministra Luna Ramos fue presentado ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el 4 de julio de 2011, el que fue discutido públicamente en dicha sesión y las subsecuentes de 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011, durante las cuales se tomaron varias votaciones sobre diversos aspectos planteados en dicha ponencia, en que también colaboró

el ministro Cossío Díaz, debido a la ausencia de la ministra Luna Ramos en la última de las citadas discusiones; en la sesión del 14 de julio de 2011, se hizo una revisión de las decisiones tomadas a lo largo del debate, y se sugirieron algunas modificaciones que también fueron votadas y aprobadas.

90. Las decisiones de la Suprema Corte en este asunto, cuya naturaleza no fue precisada, pero que en mi concepto puede considerarse una *opinión consultiva*, formulada al Pleno de nuestro máximo organismo jurisdiccional, que además tiene el carácter material de Tribunal Constitucional, por lo que asume una gran trascendencia, pues si bien no puede considerarse como una sentencia obligatoria, por no haber sido pronunciada en una controversia que resuelve la Suprema Corte de Justicia dentro su competencia jurisdiccional, en dicha consulta se señala la conducta que debe seguir el Poder Judicial federal cuando un fallo pronunciado por un tribunal internacional reconocido por el Estado mexicano, señala obligaciones que debe cumplir el mismo Poder Judicial federal y, en su caso, también los tribunales locales cuando están previstas por preceptos constitucionales.

91. Debido a la complejidad tanto de la sentencia de la Corte Interamericana como de la resolución de la Suprema Corte, en relación con el cumplimiento de la misma en la parte que compete al Poder Judicial federal, y en su caso de las entidades federativas, se hará en este breve análisis el intento de precisar los aspectos esenciales de las determinaciones de nuestro más alto tribunal en la opinión consultiva resuelta definitivamente el 14 de julio de 2011, del expediente Varios 912/2010, que tiene como antecedente al expediente 489/2010.

92. Se pueden dividir los resultados de la opinión consultiva en varios sectores: a) en la primera de sus determinaciones, la Corte Suprema aprobó que el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos obliga a la Suprema Corte de Justicia de México a *adoptar los criterios interpretativos de aquélla en los litigios en los que el Estado mexicano sea parte, pero dicho reconocimiento no tiene*

carácter ilimitado, pues no implica que la misma Suprema Corte pueda revisar, respecto de dichos fallos cuándo tengan carácter condenatorio, las salvedades, reservas y declaraciones interpretativas formuladas por el gobierno mexicano a los tratados en que se apoyan dichas resoluciones internacionales, y finalmente que dichos fallos internacionales son obligatorios, en sus términos para el Poder Judicial de la Federación.

93. b) En segundo término, la Suprema Corte determinó que *los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son orientadores para el Poder Judicial de la Federación. Además, la Suprema Corte mexicana decidió que todos los tribunales del país y no exclusivamente los de carácter federal deben ejercer el control de convencionalidad.*⁷⁶

94. c) Un aspecto importante de las decisiones de la Suprema Corte en el cumplimiento de la sentencia pronunciado en el caso *Radilla contra el Estado mexicano*, es aquel que se refiere a la modificación ordenada en la misma, del artículo 57 del Código de Justicia Militar mexicano; se estableció que con independencia de que se adopten por el Poder Legislativo para compatibilizar dicho precepto a los estándares internacionales, la propia Suprema

⁷⁶ A este respecto debe hacerse mención que la Suprema Corte de Justicia aprobó por mayoría un sistema de tres tipos de controles de constitucionalidad y de convencionalidad por los jueces nacionales: 1. *Concentrado*. Corresponde al Poder Judicial de la Federación y únicamente puede hacerse en el juicio de amparo, en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, a través de los cuales puede hacerse una declaración general de inconstitucionalidad. 2. *Control difuso*, que implica la desaplicación que puede hacer el juzgador cuando estima inconstitucional una norma aplicable en el caso concreto de que conoce, pero que a diferencia del concentrado no trasciende a los puntos resolutivos, sino en la parte considerativa. En la actualidad, dicho control difuso lo puede aplicar el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, y todos los tribunales del país, inclusive los de carácter local en los términos de los artículos 10. y 133 de la Constitución federal. 3. *Interpretación más favorable bajo el principio pro homine* (o pro persona), que pueden realizar todas las autoridades del país con apoyo en el texto vigente del artículo 10. constitucional, lo cual no implica que puedan hacer declaraciones generales, sino exclusivamente su desaplicación en el caso concreto.

Corte, siguió el criterio de que *bajo ninguna circunstancia el fuero* (en realidad, jurisdicción) *militar debe aplicarse en situaciones que vulneren derechos humanos de civiles*. Y como consecuencia de lo anterior, se estableció que los *jueces mexicanos deben aplicar en casos futuros el criterio de restricción de la jurisdicción militar en cumplimiento de la sentencia en el caso Radilla con apoyo en el actual artículo 1o. constitucional, y en estos supuestos que la Suprema Corte de Justicia debe reasumir su competencia originaria para conocer de los conflictos competenciales entre la jurisdicción militar y la civil*.⁷⁷

95. El último tema discutido es en relación con las medidas obligatorias de carácter administrativo establecidas en los párrafos 345 a 348 del capítulo XI reparaciones y el punto resolutivo 12 de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla contra el Estado mexicano*;⁷⁸ entre estas medidas se encuentran la del acceso al legajo y la expedición de copias para las víctimas. No es necesario incluirlas en la resolución de la Suprema Corte, ya que es una obligación que establece el apartado C, del artículo 20 de la Constitución mexicana.⁷⁹

96. De acuerdo con la precisión que propuso el ministro José Ramón Cossío Díaz en su calidad de ponente, los efectos en esta dirección podían dividirse en tres, en lo que se refiera al establecimiento de cursos y programas de capacitación, para todos los

⁷⁷ Al respecto, debe mencionarse que de acuerdo con el artículo 21, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone en su parte relativa, *que corresponde a las salas de la Suprema Corte de Justicia, conocer y resolver de las controversias que por razón de su competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares...*

⁷⁸ Los pños. 345 a 348 y punto resolutivo 12 del caso Radilla, establecen medidas administrativas, como cursos de capacitación dirigidas a fuerzas armadas, agentes del Ministerio Público y jueces del Poder Judicial de la Federación.

⁷⁹ En efecto, en dicho precepto fundamental, artículo 20, apartado C, se establece que uno de los derechos que corresponden a la víctima o del ofendido por el delito en un proceso penal, en su fracc. II, es recibir asesoría jurídica, ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución, y cuando lo solicite, conocer del desarrollo del proceso penal.

jueces, magistrados y en general, todos los servidores públicos que realicen funciones jurisdiccionales en el Poder Judicial de la Federación: a) capacitación permanente respecto de la jurisprudencia interamericana relativa a los límites de la jurisdicción militar, garantías judiciales así como protección judicial y estándares internacionales aplicadas a la impartición de justicia; b) capacitación en la formación los juzgadores mexicanos de los temas del delito de desaparición forzada, para el adecuado juzgamiento de hechos constitutivos de este delito, con especial énfasis en los elementos legales, técnicos y científicos, necesarios para evaluar íntegramente el fenómeno de la desaparición forzada, así como en la utilización de la prueba circunstancial, de los indicios y de las presunciones, con el propósito de conseguir una correcta valoración de este tipo de casos, de acuerdo con la especial naturaleza del citado delito; c) de conformidad con el párrafo 332 de la sentencia de la Corte Interamericana, una vez que el Poder Ejecutivo realice las medidas que le correspondan para el cumplimiento de la mencionada sentencia, el Poder Judicial de la Federación deberá garantizar que la investigación se realice por organismos civiles, por lo que los hechos investigados no pueden ser remitidos a las autoridades castrenses, a las cuales no puede reconocerse competencia alguna para juzgarlos.⁸⁰

⁸⁰ En esta materia se advierte una rectificación a la tesis jurisprudencial establecida por el voto mayoritario del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia el 10 de agosto de 2009, en el amparo en revisión promovido por Reynalda Morales Rodríguez, resolución en la cual nuestro máximo tribunal confirmó el sobreseimiento del citado juicio de amparo, dictado en primera instancia por el juez de distrito, que se fundamentó en que la demandante carecía de interés jurídico, y por tanto de legitimación para combatir por esa vía los actos que reconocían competencia de los tribunales militares para conocer de delitos que en concepto de la promovente no tenían relación directa con la disciplina militar y por tanto contrarios a lo dispuesto por el artículo 13 de la carta federal, por lo que los actos reclamados no afectan los derechos que otorgan a las víctimas de un delito el apartado B (actualmente artículo 20 apartado C), de la Constitución federal, *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, “Homicidio de mujeres por razón de género. El caso *Campo Algodonero*”, en Bogdandi, Armin von y Morales Antoniazzi, Mariela, *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, Max Planck Institut-UNAM, 2010, t. II, pp. 259-333.

97. En relación con el párrafo 339 del fallo internacional dictado en el caso Radilla, el citado ministro Cossío Díaz, propuso y así se aprobó por la mayoría de ministros de la Suprema de Justicia, que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad debe adoptarse por los jueces mexicanos, con apoyo en la parte conducente de la sentencia internacional referida y en los artículos 1o., 103, 105 y 133 de la Constitución federal; además, podía dividirse en tres categorías: a) *los jueces del Poder Judicial federal al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de los juicios de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución federal y los tratados internacionales sobre derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano;* b) *los demás jueces mexicanos, en asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución federal y los tratados internacionales sobre derechos humanos, sólo para efectos concretos y sin hacer una declaración de invalidez de dichas normas;* y c) *las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales, deben interpretar los derechos humanos en el sentido que más favorezcan a los afectados, pero sin tener la facultad para declarar la invalidez de las normas respectivas o para desaplicarlas en los casos concretos de que conozcan.*

98. Esta resolución de la Suprema Corte de Justicia de México que se concluyó en la sesión de 14 de julio 2011, es de gran importancia para fortalecer de manera muy amplia los efectos de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del gobierno de México, pues si bien se inició debido a un caso concreto, es decir, la sentencia condenatoria dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2009 en el caso *Rosendo Radilla Pacheco contra el Estado mexicano*, para determinar las obligaciones del Poder Judicial federal en el cumplimiento de dicha resolución internacional, las decisiones del tribunal constitucional mexicano rebasan los efec-

Los autores consideraron la citada interpretación como reducida y, por lo tanto, inconvencional.

tos del caso concreto y abarcan no sólo la intervención de dicha Suprema Corte y de los integrantes del Poder Judicial de nuestro país, sino que incluso trazan un nuevo paradigma sobre diversos aspectos del Estado mexicano, respecto de la ejecución de las resoluciones de los organismos internacionales en el campo de la tutela y protección de los derechos humanos debido a la evolución de la creciente internacionalización de las Constituciones contemporáneas, que se observa precisamente en este campo, cada vez más amplio, de la tutela internacional de los derechos humanos.

99. Se pueden observar de manera particular los efectos de dos reformas constitucionales muy recientes tanto respecto de una nueva perspectiva de los derechos humanos en los ámbitos internos e internacional, como de nuevas reglas sobre el juicio de amparo mexicano, las cuales se publicaron en fechas muy próximas, la primera de 10 de junio de 2011, y la segunda unos días antes, es decir, el 6 del mismo mes y año, y a los cuales se hace referencia en este estudio (véase *supra* párrafos 11 y 12). Si bien la opinión consultiva de la Suprema Corte inició su tramitación el año anterior, las resoluciones pronunciados en ella tienen su apoyo en las citadas y muy recientes modificaciones del texto fundamental, como se observa claramente de las discusiones realizadas en junio de 2011, ya que se tomaron expresamente en consideración para fundamentarlas.

100. Es muy clara la comprensión de los nuevos textos constitucionales publicados en junio de 2011, por parte de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en la opinión consultiva que se menciona, porque los mismos le sirvieron de apoyo para darle una proyección mucho más amplia y generosa que la que hubiera permitido el texto constitucional en esta materia con anterioridad a las mismas, ya que sin los nuevos preceptos no hubiera sido posible precisar las obligaciones de la Suprema Corte de Justicia y de los miembros del Poder Judicial federal en el cumplimiento de dicho fallo. Sin embargo, las reformas sobre derechos humanos y el juicio de amparo, en especial las primeras, permitieron que nuestro más alto tribunal estableciera reglas y principios mucho más amplios que las que hubiera podido adoptar con los textos constitucionales anteriores.