

BREVES NOTAS SOBRE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y SU RECEPCIÓN POR LOS TRIBUNALES FEDERALES MEXICANOS

Javier Mijangos y González*

SUMARIO: I. Introducción. II. Los efectos de las sentencias de la Corte Interamericana. III. Las recomendaciones de la Comisión Interamericana y las sentencias de la Corte Interamericana: el caso del General Gallardo. IV. La obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana: el caso Romero Ríos.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que en los últimos años es posible identificar en la doctrina mexicana un creciente interés en el estudio del sistema interamericano de derechos humanos y su relación con el ordenamiento jurídico mexicano, lo cierto es que la jurisprudencia de la Corte Interamericana –el órgano jurisdiccional encargado de interpretar y aplicar las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos –ha pasado prácticamente desapercibida para los órganos judiciales mexicanos.

El objetivo de este ensayo será determinar si las sentencias y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – en adelante CIDH- resultan vinculantes en el ordenamiento jurídico mexicano y, en su caso, en qué medida.¹ Los límites de este trabajo no nos permiten detenernos a examinar con detalle el funcionamiento de la CIDH; sin embargo, a partir de sus propios criterios jurisprudenciales determinaremos las obligaciones

* Agradezco a los profesores Arturo Bárcena Zubieta y Pablo Mijangos y González por su atenta lectura, y por la ayuda prestada en este trabajo. Comunicaciones con el autor a través del correo electrónico: javier.mijangos@uc3m.es

¹ La doctrina mexicana en esta materia no es muy extensa si se tiene en cuenta que México aceptó la jurisdicción de la Corte apenas en diciembre de 1998. Destacan los siguientes trabajos: FIX-ZAMUDIO, H., *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, y “Eficacia de los instrumentos protectores de los derechos humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. II, 2002, pp. 11-50; CARMONA TINOCO, J. U., “La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos”, en *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 181-209; GARCÍA RAMÍREZ, S., *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002; ROMÁN GONZÁLEZ, E., “La ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 14 (2003), pp. 181-198; y ORTIZ AHLF, L., “Fuentes del derecho internacional de los derechos humanos”, en *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Fontamara, 2004, pp. 23-47. Es importante destacar la tesis doctoral que en la Universidad Carlos III de Madrid ha defendido F. SILVA GARCÍA, *La eficacia interna de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2006. Este trabajo representa el primer estudio, en la doctrina latinoamericana, que aborda de forma compleja las repercusiones que en el ámbito normativo de los Estados presentan las sentencias regionales estimatorias. Su próxima publicación será un referente en esta materia.

que asumen los Estados al aceptar la competencia de la Corte. Más importante aún será determinar cuáles han sido los pronunciamientos de los tribunales mexicanos en esta materia y si efectivamente han incorporado los criterios de la CIDH al momento de resolver los asuntos de su competencia.

No sobra mencionar que el objeto de este trabajo parte, necesariamente, de un presupuesto básico: la Convención Americana de Derechos Humanos –en adelante CADH– es derecho positivo mexicano, derecho jerárquicamente superior a las leyes federales y, lo más importante, que las normas de derechos fundamentales contenidas en dicho Convenio se incorporan como tales al ordenamiento mexicano. Estas trascendentales cuestiones, que no abordaré en esta investigación, fueron resueltas de forma positiva por la Suprema Corte de Justicia mexicana en el caso del *Sindicato Nacional de Controladores Aéreos* en el año 1999.² Sin embargo, de nada sirve reconocer que los tratados sobre derechos humanos son ley suprema y que los nuevos derechos en ellos concedidos son derechos fundamentales que amplían los ya existentes si esto no se traduce en una doble realidad. En primer término, la implementación en el ordenamiento mexicano de dichos derechos por parte de los tribunales y, en segundo, la utilización de los criterios emanados de la jurisprudencia internacional en los procesos argumentativos de los jueces mexicanos. En lo que resta del trabajo daré cuenta de estas cuestiones.

II. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA

En primer término, debemos partir de la consideración de que el catálogo de derechos fundamentales previstos en la CADH se configura como derecho directamente

² Sentencia del 11 de mayo de 1999, emitida por el Pleno de la SCJN (Semana Judicial de la Federación – en adelante SJF–, Novena época, Tomo X, noviembre de 1999, Tesis LXXVII/1999, p. 46). Véase como lo más representativo en esta materia a: MARTÍNEZ BÁEZ, A., “La Constitución y los Tratados Internacionales”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 30, 1946, pp. 167-181; SILVA NAVA, C., “Los tratados internacionales y la defensa de la Constitución”, en *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, pp. 81-99; ORTIZ AHLF, L., “Jerarquía entre leyes federales y tratados”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 8, 2001, pp. 235-250; y BARRERA, G., y MONTEMAYOR, C., “Incorporación del derecho internacional en la Constitución mexicana”, en *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 172 y ss.

aplicable en los Estados miembros³ y que, en consecuencia, quien tiene la obligación primera de garantizar los derechos son los órganos judiciales internos, por lo que el sistema jurisdiccional interamericano está configurado como un mecanismo supletorio.⁴ En este sentido, y de conformidad con lo establecido por la CADH, para que un caso llegue a ser sometido a la Corte, son necesarios tres requisitos: 1) El reconocimiento de la competencia de la Corte, 2) el agotamiento de recursos internos, y 3) el agotamiento del procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁵

Una vez admitida la competencia de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, el Estado parte se obliga a participar en los procedimientos iniciados en su contra ante la Comisión y la Corte y a asumir las obligaciones que derivan de éstos y, en general, de la aplicación de la Convención.⁶ En específico, nos interesa resaltar que la CADH, en sus artículos 62.3, 67 y 68, consagra el carácter definitivo, inapelable y de cumplimiento obligado de las sentencias de la CIDH en las que el Estado haya sido parte en el proceso.⁷

La aceptación del efecto directo de las sentencias de la CIDH no representa mayor problema en el sistema interamericano. Otro asunto mucho más complejo es la articulación normativa de la eficacia interna de la jurisprudencia regional y los conflictos que surgen con el efecto de cosa juzgada que tienen las sentencias nacionales. En cualquier caso, no nos detendremos en esta cuestión, ya que a pesar del enorme valor que han tenido los fallos de la Corte a efectos de enderezar los reglones más torcidos de la historia contemporánea en Latinoamérica, la verdadera función de la Corte no es la de proteger lesiones concretas y subjetivas de derechos fundamentales, sino la de conformar las directrices para la

³ Opinión Consultiva 7/86, de 29 de agosto de 1986, solicitada por Costa Rica, relativa a la exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta, fundamento 28. En el mismo sentido, véase la opinión separada del juez R. E. Piza Escalante, párrafo 25.

⁴ Cfr. Caso *Velásquez Rodríguez contra Honduras*, sentencia sobre el fondo de 29 de julio de 1988, fundamento 61; caso *Godínez Cruz contra Honduras*, sentencia sobre el fondo de 20 de enero de 1989, fundamento 64; y caso *Fairen Garbi y Solís Corrales contra Honduras*, sentencia sobre el fondo de 15 de marzo de 1989, fundamento 85.

⁵ Véase respecto al control de legalidad que efectúa la Corte respecto a las actuaciones de la Comisión Interamericana, la Opinión Consultiva 19/05, de 28 de noviembre de 2005, solicitada por la República Bolivariana de Venezuela.

⁶ Cfr. Caso *Castillo Petrucci contra Perú*, sentencia sobre las excepciones preliminares de 4 de septiembre de 1998, fundamento 102; y caso *Cesti Hurtado contra Perú*, sentencia sobre el fondo de 29 de septiembre de 1999, fundamento 169.

⁷ Cfr. Caso *Loayza Tamayo contra Perú*, resolución de 27 de junio de 1996 que desecha el recurso de nulidad contra la sentencia sobre las excepciones preliminares, fundamentos 5 a 7; y resolución de 29 de junio de 2005 relativa a la supervisión de cumplimiento de sentencias.

interpretación de los derechos fundamentales en los ordenamientos jurídicos de los Estados parte, la de establecer un orden público común, o en términos de la propia Corte, la de conformar el contenido de los valores superiores contenidos en la Convención Americana.⁸

Un tribunal como la CIDH, que no está constituido de forma permanente, que sesiona unas cuantas veces al año y que desde junio de 1987 hasta julio de 2006 ha resuelto 150 casos contenciosos, no puede pretender constituirse como el garante de las posiciones subjetivas de los particulares en América Latina. Es por esto que resulta mucho más sugerente el análisis del efecto indirecto o de irradiación que tienen las sentencias de la CIDH respecto a todos los Estados parte de la Convención, es decir, los principios y criterios que deben ser acatados por los tribunales nacionales.

En el caso de México, el efecto directo de las sentencias de la CIDH ni siquiera es notorio por el momento, ya que desde 1998 sólo siete casos contenciosos, en los cuales el Estado mexicano esté involucrado, han llegado al conocimiento de la Corte. En cuatro de ellos se han dictado medidas provisionales,⁹ en otros dos se han desestimado dichas medidas,¹⁰ y sólo en uno, el caso *Alfonso Martín del Campo Dodd*, se ha dictado sentencia en el sentido de archivar el expediente, ya que las supuestas violaciones de derechos fundamentales, objeto de ese asunto, acaecieron antes de que México reconociese la competencia contenciosa de la Corte.¹¹

En este sentido, nos centraremos en el efecto indirecto de las sentencias de la CIDH, para lo cual analizaremos la posición de los órganos del Poder Judicial Federal en esta materia. Nuestro análisis se concentrará, en primer término, en el caso del *General Gallardo*, sentencia que, si bien es cierto se centra en la obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión Interamericana, es la única resolución judicial en México que analiza las implicaciones del sistema interamericano de derechos humanos en el ordenamiento mexicano.

⁸ Cfr. Caso *Velásquez Rodríguez* contra *Honduras*, sentencia sobre el fondo de 29 de julio de 1988, fundamento 144; y caso *Ivcher Bronstein* contra *Perú*, sentencia sobre el fondo de 24 de septiembre de 1999, fundamento 42.

⁹ Caso *Digna Ochoa* y *Plácido* (resoluciones de 17 de noviembre de 1999 y de 28 de agosto de 2001); caso del *Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez* (resoluciones de 30 de noviembre de 2001 y de 20 de abril de 2004); caso *Gallardo Rodríguez* (resoluciones de 23 de enero, 14 de febrero y 18 de febrero de 2002); y caso *Pilar Noriega García* (resoluciones de 29 de junio y 24 de noviembre de 2005).

¹⁰ Caso *Castañeda Gutman* (resolución de 25 de noviembre de 2005); y caso *García Uribe y otros* (resolución de 2 de febrero de 2006).

¹¹ Caso *Alfonso Martín del Campo Dodd* contra *Estados Unidos Mexicanos*, sentencia sobre las excepciones preliminares de 3 de septiembre de 2004, fundamentos 79 y 85.

III. LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA Y LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA: EL CASO DEL GENERAL GALLARDO

El General brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez fue detenido el 9 de noviembre de 1993. Su detención se relacionó con la publicación, en la revista mexicana *Forum*, de un artículo que resumía su tesis de maestría, en el que criticaba supuestas violaciones de derechos humanos cometidas por miembros del ejército mexicano contra civiles y soldados y abogaba por la creación de un *ombudsman* para las fuerzas armadas. El General Gallardo fue procesado por los delitos de “injurias, difamación y calumnias en contra del Ejército mexicano y de las instituciones que de él dependen” por la publicación del artículo.

A partir de ese momento se iniciaron al menos quince averiguaciones previas y nueve causas penales en contra de Gallardo, por presuntos delitos tales como fraude, malversación, enriquecimiento ilícito, daño en propiedad de la nación, abuso de autoridad, desertión en su modalidad de abandono de plaza, destrucción de bienes del Ejército en su modalidad de quema de archivos, infracciones de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el Ejército y contra el honor militar.

En enero de 1995, ante la falta de resolución del caso a nivel nacional, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos nacionales e internacionales se dirigieron a la Comisión Interamericana para exponer el caso del general Gallardo y solicitar la intervención de ese organismo. El 23 de enero de 1997 la Comisión Interamericana decidió hacer públicas varias recomendaciones dirigidas al gobierno mexicano, en el sentido de liberar al General Gallardo. Este caso constituyó la primera ocasión en la que la Comisión se pronunció sobre violaciones de derechos fundamentales en un caso individual en México.

No fue sino hasta de febrero de 2002 cuando, por acuerdo del Presidente Fox en su carácter de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, el General Gallardo fue liberado. Un año antes, el 19 de febrero de 2001, el General Gallardo interpuso un juicio de

amparo. La resolución del Juez de Distrito y el consiguiente recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito serán el objeto de las siguientes líneas.¹²

En su demanda de amparo, el General Gallardo señaló como actos reclamados unas supuestas órdenes del titular del Ejecutivo Federal para que sus subordinados castrenses no acataran la recomendación emitida por la Comisión Interamericana. El Juez de Distrito negó el amparo en virtud de que Gallardo fue puesto en libertad durante la tramitación de este juicio. Sin embargo, en los considerandos de la sentencia, realizó una declaración de sumo interés: la obligatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión.

El juez federal considera que existen tres argumentos de peso para sostener dicha obligatoriedad. En primer término, “al ser la recomendación una consecuencia de la aplicación de la Convención Americana, el Estado mexicano, bajo los principios de derecho internacional de *“pacta sunt servanda”* y buena fe, debe cumplir lo ahí indicado y con ello el compromiso internacional contraído”.¹³

En segundo lugar, es determinante que México, a pesar de tener el derecho de realizar reservas, al suscribir la CADH sólo hizo dos declaraciones interpretativas respecto de la legislación interna (referentes a la protección de la vida y a los actos públicos religiosos), pero no excluyó la posibilidad de que se le dirigieran recomendaciones.¹⁴

El tercer argumento, que el Juez de Distrito considera crucial, es el referente a la posición de los tratados sobre derechos humanos en México. En este punto el Juez hace suyo un informe de la Secretaría de Relaciones Exteriores que si bien apoya la tesis de la obligatoriedad de la recomendación en estudio, niega las supuestas órdenes del Presidente de la República en el sentido de no acatar la recomendación. Para el Juez de Distrito, la Convención Americana no persigue el establecimiento de un régimen bilateral o multilateral mutuo, sino la creación de un orden público común a las partes. “Su propósito no es convenir deberes y obligaciones recíprocos, sino reconocer derechos humanos bajo la jurisdicción de los Estados parte, (...) en consecuencia, las decisiones emitidas por los órganos de supervisión previstos en ella gozan de las mismas características, ya sea que se

¹² Sentencia de 5 de abril de 2002 del Juez Sexto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl; y sentencia de 13 de diciembre de 2002 del Segundo Tribunal Colegiado en materia penal del Segundo Circuito (SJF, Novena época, Tomo XVIII, julio de 2003, p. 1046). Nuestro análisis se basará en el expediente que se conformó ante el Tribunal Colegiado, el cual consta de más de 250 páginas.

¹³ Sentencia de 13 de diciembre de 2002, p. 41.

¹⁴ Sentencia de 13 de diciembre de 2002, pp. 44-45.

trate de recomendaciones emitidas por la Comisión o de las sentencias dictadas por la Corte”.¹⁵

Ni el principio de buena fe que rige las relaciones internacionales, ni el hecho de que el gobierno mexicano no excluyese la posibilidad de que se le dirigieran recomendaciones, ni el argumento diferenciador de la materia del tratado permiten llegar a la conclusión efectuada por el Juez de Distrito. La sentencia en comento no distingue entre la validez jurídica que efectivamente tienen las recomendaciones de la Comisión, y la obligatoriedad de acatamiento de un fallo, el cual sólo puede darse cuando los Estados parte así se comprometan, es decir, en el caso de los fallos de la Corte Interamericana.

Las recomendaciones de la Comisión para su cumplimiento, invariablemente, requieren de la buena voluntad, de la disposición política, o en términos de la propia CIDH, de los “mejores esfuerzos” de los gobernantes de los Estados parte.¹⁶ Lo anterior se fortalece con la lectura de la propia Convención, en la que la consecuencia prevista para el posible incumplimiento de una recomendación, por parte de un Estado miembro, no es otra que la publicación de un informe.¹⁷

En este mismo sentido aparecen los motivos de inconformidad interpuestos por el Ministerio Público de la Federación en el recurso de revisión, así como la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito que revoca el fallo del Juez de Distrito. El Tribunal considera que es necesario hacer una distinción al momento de determinar los efectos de las decisiones emanadas de los órganos del sistema interamericano en el ordenamiento jurídico mexicano. Desde su punto de vista, las recomendaciones de la Comisión no implican el surgimiento de un derecho público subjetivo a cuyo cumplimiento esté constreñido el Estado mexicano, a diferencia de las sentencias de la Corte Interamericana, las cuales se constituyen en decisiones obligatorias para todos los órganos de los Estados parte.¹⁸

La resolución recaída en el caso del General Gallardo viene a confirmar el impacto jurídico directo de las sentencias de la CIDH. Ahora bien, lo que no resuelve la sentencia en comento es la implementación efectiva de dicha sentencia en el ordenamiento mexicano.

¹⁵ Sentencia de 13 de diciembre de 2002, p. 49.

¹⁶ En este sentido, véase el caso *Caballero Delgado contra Colombia*, sentencia sobre el fondo de 8 de diciembre de 1995, fundamento 67; caso *Loayza Tamayo contra Perú*, sentencia sobre el fondo de 17 de septiembre de 1997, fundamentos 79 a 81; y caso *Baena Ricardo y otros contra Panamá*, sentencia sobre el fondo de 2 de febrero de 2001, fundamentos 191 y 192.

¹⁷ Artículos 48, 50 y 51 de la CADH.

¹⁸ Sentencia de 13 de diciembre de 2002, p. 212.

Esta cuestión, que no ha podido ser objeto de la declaración de ningún órgano del Poder Judicial Federal, ya que México, al día de hoy, no ha sido condenado por un fallo de la CIDH, conlleva la superación de dos obstáculos: a) la definitividad de las resoluciones de los organismos nacionales encargados de la jurisdicción constitucional, y b) la inexistencia de normas que establezcan cómo debe darse en el ámbito interno el cumplimiento de las resoluciones de la CIDH y de otros organismos supranacionales, cuyas competencias hayan sido reconocidas.¹⁹ En el caso mexicano, la solución a estas cuestiones deberá estar guiada por dos principios consagrados en la jurisprudencia interamericana. En primer lugar, los Estados parte no podrán invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado.²⁰ En segundo término, los Estados parte deberán garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales, principio que no sólo se aplica en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, tal como la referente a la cláusula de aceptación de la competencia contenciosa del Tribunal.²¹

En cualquier caso, no pretendemos dar una respuesta exhaustiva y completa a esta problemática ya que, como señalábamos anteriormente, la virtualidad –a efectos de nuestra investigación– de los fallos de la CIDH consiste en determinar “si los criterios interpretativos y jurisprudenciales obligan también al resto de los Estados que han ratificado la Convención, aún cuando no hayan sido condenados al no ser parte en el caso”.²²

¹⁹ Cfr. ROMÁN GONZÁLEZ, E., “La ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, cit., p. 188.

²⁰ Véase en este sentido el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, y por todos, el caso de los “Niños de la calle” (*Villagrán Morales y otros*) contra *Guatemala*, resolución sobre el cumplimiento de sentencia de 14 de junio de 2005, fundamento 5.

²¹ Véase en este sentido, el caso *Ivcher Bronstein* contra *Perú*, sentencia sobre el fondo de 24 de septiembre de 1999, fundamento 37; los casos *Hilaire, Benjamín, Constantine y otros* contra *Trinidad y Tobago*, sentencia sobre las excepciones preliminares de 1 de septiembre de 2001, fundamentos 74 y 83; y el caso *Baena Ricardo y otros* contra *Panamá*, sentencia sobre la competencia de 28 de noviembre de 2003, fundamento 61.

²² REMOTTI CARBONELL, J. C., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura, funcionamiento y jurisprudencia*, Barcelona, Instituto Europeo de Derecho, 2003, p. 26. Antes de dar punto final a este inciso, es necesario mencionar que el 20 de junio de 2005 se adicionó un párrafo al artículo 21 de la Constitución mexicana, en el cual se establece que “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”. Además de esta cuestión, la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo el 20 de noviembre de 2001, planteaba que en dicho artículo se hiciese mención a que México había reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana. Sin embargo, dicha referencia fue

IV. LA OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: EL CASO ROMERO RÍOS

De forma paulatina pero decidida, los órganos del Poder Judicial Federal, y específicamente los Tribunales Colegiados de Circuito, han empezado a incorporar en sus fallos los derechos fundamentales previstos en la Convención Americana y los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana.

Los tribunales federales han hecho uso del patrimonio interamericano en materia de derechos humanos normalmente para proponer interpretaciones novedosas y mucho más garantistas que las que viene realizando la Suprema Corte de Justicia. Una nueva dimensión del derecho a la salud, por ejemplo, la podemos encontrar en el caso de la *Familia González*.²³ Los hechos que dan origen a esta sentencia, son los siguientes: en abril de 1999, a I. G. S., sargento primero del Ejército mexicano con catorce años de servicio, se le practica un examen de detección del VIH (Virus de la Inmunodeficiencia Humana), habiendo resultado que es portador del mismo. En mayo del mismo año se le realizan exámenes a su mujer e hijo, con el mismo resultado. En el mes de septiembre se le notifica la declaración de procedencia de retiro del Ejército mexicano.

El Juez de Distrito que conoció de este asunto consideró que tanto la esposa como el hijo de I. G. S., carecían de interés jurídico para reclamar del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas diversas prestaciones en materia de seguridad social,

eliminada en el Senado, bajo la consideración de que “no era adecuado por el momento establecer la jurisdicción respecto de una generalidad de tribunales internacionales aceptados en tratados presentes o futuros, como sugiere la propuesta del Ejecutivo, ni tampoco un sometimiento genérico, incondicional y permanente”. Las razones del Senado son sumamente desconcertantes, ya que la jurisdicción de la CIDH fue aceptada en 1998, por lo que no requiere ningún reconocimiento formal más allá de la publicación del respectivo decreto en el Diario Oficial de la Federación, aunado al hecho de que es indudable el sometimiento genérico de México al sistema interamericano de protección de derechos humanos. En cualquier caso, éste pudo ser un buen momento para plantear, en sede constitucional, la articulación de los efectos de las resoluciones de la CIDH en el ámbito interno. Véase respecto a este tema a GARCÍA RAMÍREZ, S., “La propuesta de reforma constitucional sobre la Corte Penal Internacional aprobada por el Senado de la República”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 108, 2003, pp. 1057-1075.

²³ Sentencia de 21 de abril de 2004, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito (Distrito Federal), cuyo ponente fue el Magistrado Hilario Barcenás Chávez (SJF, Novena época, Tomo XX, octubre de 2004, p. 2363).

entre ellas el suministro de medicamentos, ya que la relación jurídica que daba lugar a dichas prestaciones se establecía únicamente entre I.G.S y el Ejército mexicano.²⁴

El Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa de la Ciudad de México revocó la sentencia bajo el argumento de que el derecho a la salud se configura como un derecho fundamental *erga omnes*, tanto en su vertiente sustantiva como en lo que respecta a su protección. Según la sentencia, “el derecho a la salud es uno de los principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente en el artículo 4 (...) sin embargo, la definición de su contenido debe ir más allá de la interpretación literal de la Constitución y realizarse conforme a lo establecido en los diversos tratados internacionales que sobre esta materia ha firmado México, normas de aplicación obligatoria en nuestro país”.²⁵ A partir de este marco de referencia, el Tribunal realiza un interesante estudio del derecho a la salud, la permanencia en el empleo y la no discriminación, conforme a lo consagrado en diversos instrumentos internacionales, y concede el amparo a la familia González.²⁶

El derecho a un medio ambiente adecuado (caso *delfines*²⁷) o el derecho a la información (caso *Alianza por Nayarit*²⁸) también han sido objeto de originales y novedosas interpretaciones efectuadas por los tribunales federales a partir de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. En cualquier caso, el ejemplo paradigmático del efecto indirecto de las sentencias de la CIDH lo constituye una sentencia

²⁴ Sentencia de 15 de noviembre de 2001, emitida por el Juez Tercero de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal.

²⁵ Sentencia de 21 de abril de 2004, considerando séptimo, p. 90.

²⁶ Los tratados internacionales analizados en la sentencia son el artículo 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 3, 24 y 26 de la Convención sobre los derechos del niño; el artículo 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; los artículos 2, 7 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 1, 24 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y el artículo 1 del Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.

²⁷ Sentencia de 26 de mayo de 2004, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito (SJF, Novena época, Tomo XXI, enero de 2005, Tesis: I.4º.A.447.A., p. 1799). En este caso, el artículo 11 del Protocolo de San Salvador se constituyó como uno de los argumentos centrales en la determinación del derecho a un medio ambiente sano como un derecho fundamental *erga omnes*.

²⁸ Sentencia de 14 de septiembre de 2005, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los artículos 2, 29 y 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos así como los numerales 2 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fueron determinantes a fin de que el Tribunal Electoral declarara la vigencia en las relaciones entre particulares, no sólo del derecho a la información, sino del conjunto de los derechos fundamentales previstos en la Constitución federal. En el mismo sentido, véanse las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el caso *Estado de México* (sentencia de 14 de septiembre de 2005), caso *Coahuila* (sentencia de 23 de noviembre de 2005), y *El dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo* (resolución de 5 de septiembre de 2006).

de 2004 dictada por el Primer Tribunal Colegiado en materia penal con sede en la ciudad de Toluca: el caso *Romero Ríos*,²⁹ en el cual se declaró inconvencional una norma del Código Federal de Procedimientos Penales por ser contraria a la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

En la noche del 16 de abril de 2003, Miguel Romero Ríos fue descubierto, por agentes de la Policía, intercambiando con otro individuo dos pequeños envoltorios de papel aluminio que contenían piedra de cocaína. Un Tribunal Unitario de Circuito lo condenó a una pena de diez años de prisión como responsable de un delito contra la salud, en su modalidad de comercio del estupefaciente denominado clorhidrato de cocaína. En el recurso de revisión, interpuesto ante el Tribunal Colegiado, el abogado defensor del señor Romero señaló como concepto de violación la inconstitucionalidad del artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales por contravenir el espíritu del artículo 20 constitucional, así como el artículo 8 de la Convención Americana.

Durante su declaración ante el Ministerio Público (órgano encargado de conformar la averiguación previa) el señor Romero fue asistido por su yerno, persona que contaba únicamente con instrucción escolar primaria. En consideración del abogado defensor, la presencia de un iletrado en la declaración ministerial, como defensor, deviene en inconstitucional ya que la Convención Americana y el artículo 20 de la Constitución mexicana exigen la presencia de un licenciado en derecho.

Para el Tribunal Colegiado resulta infundado el argumento esgrimido respecto a que el artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales (que prevé en sede legislativa las garantías del inculpado) se contrapone al artículo 20 constitucional, dado que, “se aprecia que el contenido de la norma procedimental se adecua íntegramente a su fuente constitucional, pues en este ordenamiento se tutela la garantía de la adecuada defensa de un inculpado dentro del procedimiento penal mexicano, previendo tres formas a través de las cuales el inculpado puede ejercer su defensa, a saber: a) por sí mismo, b) por abogado, y c) por persona de su confianza”.³⁰

Es importante aclarar que la jurisprudencia consolidada de la Suprema Corte mexicana ha sustentado que la designación del defensor en materia penal efectuada por el Estado,

²⁹ Sentencia de 14 de octubre de 2004 emitida por el Primer Tribunal Colegiado en materia penal del Segundo Circuito (SJF, Novena época, Tomo XXI, mayo de 2005, Tesis: II.1º. P 137 P, p. 1586).

³⁰ Sentencia de 14 de octubre de 2004, considerando quinto, p. 60.

debe recaer en un defensor público, el cual debe contar a su vez con título de licenciado en derecho. En cambio, la designación que haga el propio inculpado de su defensa puede no satisfacer este requisito, por lo que el nombramiento de defensor podrá ejercerlo cualquier persona, dado que el texto constitucional faculta que ese derecho se ejerza a través de persona de confianza del justiciable.³¹ De ahí que el Tribunal Colegiado considere que la disposición reglamentaria tildada de inconstitucional no contraviene los principios fundamentales del artículo 20 de la Constitución mexicana, al constituir una mera transcripción de éste.

No obstante, el Tribunal Colegiado considera que asiste la razón al quejoso cuando expone que el ordinal 128 del Código de Procedimientos Penales contraviene la Convención Americana.

En primer término, la sentencia confirma la doctrina establecida a partir del caso del *Sindicato Nacional de Controladores Aéreos*, en el sentido de que las disposiciones ordinarias pueden ser declaradas contrarias a un tratado internacional. En segundo lugar, el Tribunal Colegiado considera que la Convención Americana contempla como un aspecto de la adecuada defensa el hecho de que el inculpado, desde el primer momento de su detención, esté asesorado formal y materialmente por un abogado, es decir, por un conocedor del derecho con la autorización legal para poder intervenir en los procedimientos judiciales abogando por otra persona.³²

En este punto es importante dejar claro que, en nuestra consideración, la argumentación del Tribunal Colegiado no es del todo cierta. El artículo 8 de la Convención Americana prevé expresamente, en su apartado segundo, que “toda persona inculpada de delito tiene derecho de (...) *d*) defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección, o *e*) de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado”. Esto significa, en términos de la Convención, que la defensa del inculpado puede ser efectuada por sí mismo o por un *defensor*, y no, como señala el Tribunal Colegiado, necesaria y únicamente por un licenciado en derecho. En segundo lugar, la Convención no define si dicho *defensor* debe ser un licenciado en derecho, o un licenciado en derecho que haya obtenido la

³¹ Véase, entre otras, la sentencia de 15 de marzo de 1999, emitida por el Pleno de la SCJN (SJF, Novena época, Tomo XI, abril de 2000, Tesis: p. L/2000, p. 69); y la sentencia de 30 de noviembre de 2005, emitida por la Primera Sala de la SCJN (SJF, Novena época, Tomo XXIII, marzo de 2006, Tesis: 1ª./J.9/2006, p. 83).

³² *Cfr.* Sentencia de 14 de octubre de 2004, considerando quinto, p. 65.

autorización del respectivo Colegio de Abogados para ejercer en los tribunales, o simplemente un *conocedor* de las leyes y la práctica judicial, como es caso de los denominados “coyotes” en México.³³

Por este motivo, el Tribunal Colegiado acude a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en específico al caso *Castillo Petruzzi y otras contra Perú*,³⁴ para fortalecer su argumento y arribar a la conclusión de que el numeral 128 fracción II, inciso b) del Código Federal de Procedimientos Penales, al permitir que durante la averiguación previa (primer momento de la detención del inculcado) el indiciado pueda designar como su defensor a una persona de confianza, que no ostente la calidad de abogado, sí viola el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.³⁵ En consecuencia, la sentencia declaró ilegal el proceder del Tribunal Unitario, al haber conferido eficacia probatoria a la declaración ministerial del inculcado y tomarla en consideración para condenarlo por el delito respecto del cual se formuló la acusación en su contra, dado que, como hemos señalado, se violó la adecuada defensa del inculcado tutelada por el artículo 8.2 de la CADH, al haberla rendido sin contar con la asesoría de un abogado.³⁶

Desgraciadamente, y ante la dificultad que implica seguir la jurisprudencia emitida por los 172 Tribunales Colegiados que existen al día de hoy en México, esta sentencia no ha obtenido el eco que se merece en el foro mexicano. La importancia de esta resolución no radica únicamente en que es una de las contadas ocasiones en la que una disposición federal es declarada inconvencional por un tribunal federal, ni tampoco en que la interpretación de los preceptos convencionales efectuada por la CIDH sirva de guía, por primera vez, para

³³ El coyote (*canis latrans*, que significa "perro ladrador") es un miembro de la familia *Canidae*, emparentado con el perro doméstico. Los coyotes sólo se encuentran en América del Norte y su nombre proviene de la palabra náhuatl *cóyotl*. Aunque a veces se reúnen en manadas, son por lo general solitarios. En la mitología, sus rasgos de personalidad son habitualmente la avaricia, la imprudencia, la precipitación y los celos. A menudo es el antagonista de su hermano, el lobo, que es sabio y afable pero tiende a ceder ante las demandas constantes del coyote. Estas características no distan mucho de aquellas personas, -normalmente estudiantes de Derecho que dejaron la carrera en los últimos años o que decidieron no realizar la tesis de licenciatura, último requisito para obtener la cédula profesional y ejercer en México- que pululan en las puertas de las prisiones y ofrecen sus servicios como defensores a los familiares de los reos. Como es sabido, es mucho más común oír a un coyote que verlo, de ahí que los *coyotes* se encarguen normalmente de la redacción de las demandas y recursos pero no asistan a las vistas en los tribunales.

³⁴ Caso *Castillo Petruzzi contra Perú*, sentencia sobre el fondo de 30 de mayo de 1999, fundamentos 146 a 149.

³⁵ Sentencia de 14 de octubre de 2004, considerando quinto, p. 66.

³⁶ Sin embargo, con independencia de lo anterior, esto fue insuficiente para los efectos pretendidos por el abogado del señor Romero, ya que este individuo, en la segunda fase del proceso penal y asistido debidamente por su defensor, reiteró su declaración inicial, en el sentido de aceptar los hechos atribuidos.

determinar el contenido de un derecho fundamental en México. Los efectos de esta sentencia tienen una trascendencia mayor, ya que el caso *Romero Ríos* consagra un punto capital a efectos de la investigación: la jurisprudencia de la Corte Interamericana resulta de aplicación preferente sobre los criterios de la Suprema Corte mexicana si aquélla amplía la esfera de protección de los gobernados.

Éste es quizá uno de los aspectos que más inquieta a la doctrina mexicana, ya que en su consideración, la falta de disposición expresa en la legislación mexicana sobre esta materia pone en entredicho a todo el sistema interamericano de derechos humanos.³⁷ En realidad, el problema no está debidamente enfocado. La incorporación de la jurisprudencia interamericana en el ordenamiento mexicano no debe ser abordada en términos de confrontación, sino, más bien, de cooperación. Es necesario evitar escenarios catastrofistas, ya que la presencia de la CIDH no implica una merma en la consideración de los jueces nacionales como los garantes naturales de los derechos fundamentales. La Corte Interamericana nunca ha pretendido despojar a los órganos internos de dichas atribuciones. Su función se dirige, más bien, a concretar un estándar mínimo para la interpretación de los derechos fundamentales en el ámbito latinoamericano. Gracias a dicha labor jurisprudencial, los contenidos que la CIDH extrae de los derechos consagrados en los diversos tratados en materia de derechos humanos pueden proyectarse como contenidos concretos sobre todos los ordenamientos nacionales.³⁸

La situación anteriormente descrita ha sido aceptada, de forma natural, por un buen número de Tribunales Colegiados de Circuito. Sin embargo, se advierte una menor implicación en esta materia por parte de la Suprema Corte mexicana, ya no sólo respecto a la adopción, en sus argumentaciones, de la jurisprudencia interamericana, sino en la misma aplicación de los tratados de derechos fundamentales. Con independencia de los naturales recelos y tensiones que la novedosa presencia de un órgano jurisdiccional como la CIDH puede provocar en el máximo tribunal mexicano, temores que inevitablemente irán remitiendo con el paso de los años, lo que en realidad se encuentra de fondo en todo este

³⁷ Cfr. ROMÁN GONZÁLEZ, E., “La ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, cit., p. 191.

³⁸ En este sentido, véase a SILVA GARCÍA, F., *La eficacia de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit., p. 139. Asimismo, y en lo que respecta al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el ordenamiento español, véase a SAIZ ARNAIZ, A., *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, pp. 144-145.

asunto es el denominado indebido monopolio del control de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte, esto es, la negación del control difuso en México, cuestión que no abordaré en este momento.³⁹

Lo que resulta indudable es que la obligatoriedad, tanto de las sentencias como de la jurisprudencia emitida por la CIDH, encuentra su fundamento último en la caracterización de este tribunal como intérprete supremo en materia de derechos fundamentales. Esto no sólo porque el Estado mexicano, al aceptar la jurisdicción contenciosa de la CIDH, se obligó a acatar sus fallos⁴⁰ y a adecuar el ordenamiento jurídico y la actuación de todos los poderes públicos a fin de garantizar de manera efectiva los derechos interpretados por la CIDH,⁴¹ sino, básicamente, porque así lo determina la propia Constitución mexicana al otorgarle a la Convención Americana y a las decisiones emanadas de la CIDH el carácter de *Ley Suprema de toda la Unión* conforme al artículo 133.

En cualquier caso, insistimos, no se trata de determinar la sujeción de un tribunal respecto al otro. La primacía actuará siempre a favor del criterio jurisprudencial más favorable para los gobernados, ya sea que haya emanado de la Suprema Corte mexicana o de la CIDH, regla que consagra la propia Convención Americana,⁴² la jurisprudencia de la CIDH⁴³ y, como hemos visto, los criterios de los tribunales federales en México.

³⁹ Con independencia de la necesaria remisión al clásico, y siempre vigente, trabajo de A. MARTÍNEZ BÁEZ [“El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 14 (1942), pp. 243-253]; es importante hacer mención de dos recientes resoluciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que abren las puertas a un replanteamiento del control de la constitucionalidad en México. En las sentencias recaídas a las contradicciones de tesis 1/2001 y 143/2004, el máximo tribunal establece que la aplicación de la Constitución, por parte de los tribunales ordinarios, es una obligación en razón de lo preceptuado por el artículo 133 constitucional. Esta declaración viene a retomar una línea argumental que va desde I. L. Vallarta a A. Martínez Báez y que estuvo presente en los criterios de la Suprema Corte a finales del siglo XIX y principios del XX. Sin embargo, la Primera Sala de la Corte no rompe con la doctrina tradicional que niega el control difuso en México, ya que si bien, por un lado, establece como obligación de todos los tribunales la aplicación de la Constitución, por el otro, y sin ninguna justificación, niega cualquier facultad a los tribunales ordinarios a fin de que desapliquen las normas que contraríen el texto fundamental. [Véanse las sentencias de 13 de noviembre de 2002 (SJF, Novena época, tomo XVII, febrero de 2003, p. 48) y de 2 de febrero de 2005 (SFJ, Novena época, Tomo XXI, mayo de 2005, p. 274), ambas emitidas por la Primera Sala de la SCJN].

⁴⁰ Artículo 68. 1 CADH y caso de las *Penitenciarias de Mendoza contra Argentina*, resolución sobre medidas provisionales de 24 de noviembre de 2004, fundamento 16.

⁴¹ *Cfr.* Caso *Velásquez Rodríguez contra Honduras*, sentencia sobre el fondo de 29 de julio de 1988, fundamento 166; caso *Cesti Hurtado contra Perú*, sentencia sobre el fondo de 29 de septiembre de 1999, fundamento 167; y caso *Gómez Palomino contra Perú*, sentencia sobre el fondo de 22 de noviembre de 2005, fundamento 91.

⁴² Artículo 29, b) CADH.

⁴³ *Cfr.* Opinión Consultiva 5/85, de 13 de noviembre de 1985, solicitada por Costa Rica, relativa a la colegiación obligatoria de periodistas, fundamento 52; Opinión Consultiva 18/03, de 17 de septiembre de

2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la condición jurídica y derechos de los migrantes, fundamento 156; y caso de la *Masacre de Mapiripán* contra *Colombia*, sentencia sobre el fondo de 15 de septiembre de 2005, fundamento 106. En el mismo sentido se pronuncia la doctrina, véase por todos a CANÇADO, A. A., “Reflexiones sobre la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en la protección de los derechos humanos”, en *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 131; y REMOTTI CARBONELL, J. C., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit., pp. 24-25.