

# La necesidad de expedir leyes nacionales en el ámbito latinoamericano para regular la ejecución de las resoluciones de organismos internacionales

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO<sup>1</sup>

**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 10 de junio de 2011. VI. La necesidad de adoptar nuevos textos legislativos en el ámbito interno, para regular la reparación de las violaciones de los derechos humanos a favor de los afectados. VII. Es también indispensable, tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en los de los otros Estados latinoamericanos, expedir leyes nacionales para regular el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales reconocidos por dichos Estados y que establecen obligaciones que deben cumplir los mismos. VIII. La decisión de la Suprema Corte de Justicia de 14 de julio de 2011.

## I. INTRODUCCIÓN

1. Tengo la pretensión de analizar los efectos futuros de la muy importante reforma a la Constitución Federal de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, la que contiene modificaciones y adiciones a varios artículos de dicha Ley Fundamental, todos relacionados con la protección de los derechos humanos. Dicha modificación supera notoriamente las reformas anteriores sobre esta materia a partir del texto original de la misma Carta Federal vigente desde el 5 de febrero de 1917. Aun cuando dichos efectos son muy variados y múltiples, este sencillo estudio tiene por objeto resaltar la importancia, dentro de este amplio sector, relativa a la necesidad de elaborar, entre otras disposiciones legislativas sobre la regulación del cumplimiento en el ámbito interno de las resoluciones pronunciadas por los organismos internacionales, tanto ad-

---

<sup>1</sup> Investigador emérito el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro de El Colegio Nacional.

ministrativos como judiciales y jurisdiccionales, que han sido expresamente reconocidos por el Estado Mexicano.

2. Aun cuando es un hecho muy conocido, conviene 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) y por este hecho, se le consideró justificadamente como la *primera constitución social del mundo*<sup>2</sup>. En efecto, la preocupación por los derechos sociales surgió en el constitucionalismo posterior a la Primera Guerra Mundial<sup>3</sup>, 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 diversos textos fundamentales, y la primera en el Viejo Mundo que inició esta evolución lo fue la Constitución Alemana expedida en Weimar en 1919<sup>4</sup>, que fue seguida en ese período por algunas otras en Europa Occidental. Esta tendencia culminó en la segunda posguerra con la consolidación del *Estado de Derecho Democrático y Social*<sup>5</sup>.

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 basado fundamentalmente en la agricultura, el 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

<sup>2</sup> Vid. Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1978.

<sup>3</sup> Cfr. Mirkine Guetzevich, Boris, "Estudio Preliminar", a la obra *Las Nuevas Constituciones del Mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, págs. 35-48.

<sup>4</sup> La Constitución del Reich Alemán, también conocida como "Constitución de Weimar", debido haber sido 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.

<sup>5</sup> Vid. García Pelayo, Manuel, *El Estado Social y sus implicaciones* (Cuadernos de Humanidades, Núm. 1), México, UNAM, 1975; *Id.* *Las transformaciones del Estado Contemporáneo* (4ª ed.), Madrid, Ariel, 1985.

habitantes en todo el país, hasta llegar a los 113 en nuestra época, los que se trasladaron en forma cada vez más acelerada en las ciudades)<sup>6</sup>.

4. Las citadas reformas constitucionales son muy variadas y constantes, en infraestructura y en la introducción y fortalecimiento de instituciones administrativas y judiciales, pero en los últimos decenios del siglo anterior, también incorporaron numerosos derechos sociales, económicos y culturales, y estas modificaciones culminaron con la reciente reforma constitucional 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 la creciente influencia del propio derecho internacional en las Constituciones contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas<sup>7</sup>.

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 se consideraba anacrónico, por el de *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 que 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 en 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. (...)” (el subrayado es del autor)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Según el Censo de Población y Vivienda efectuado en el año de 2010, en el país habitan 112,336,538 personas, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.censo2010.org.mx> (consulta del 20 de febrero de 2012).

<sup>7</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La creciente internacionalización de las constituciones iberoamericanas, especialmente en la regulación y protección de los derechos humanos", en *Memoria 2008*, México, El Colegio Nacional, 2009, págs. 81-167.

<sup>8</sup> Entre los comentarios y análisis sobre la importancia de esta reforma constitucional de 10 de junio de 2011, destacan dos libros muy recientes, el primero es el elaborado por el muy destacado jurista mexicano García Ramírez Sergio, con la coautoría de Morales Sánchez, Julieta, *La reforma*

6. A reserva de examinar con mayor detalle la trascendencia de la reforma en el ámbito internacional y particularmente latinoamericano, 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<sup>9</sup>, 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 a las de carácter local, o sea que dichos tratados eran superiores al orden jurídico interno, con excepción de la Carta Federal<sup>10</sup>.

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 que esta materia ha tenido en las cartas fundamentales latinoamericanas, ya que algunos ordenamientos como las Constituciones de Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, y algunas otras lo establecen en forma indirecta<sup>11</sup>. Además, se reconoce, también en forma

*constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa-UNAM, 2011, y la obra colectiva coordinada por los conocidos investigadores Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Reforma Constitucional en Derechos Humanos. Un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.

<sup>9</sup> 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*, págs. 841-843. Pueden consultarse los agudos comentarios sobre esta tesis por los juristas mexicanos, Becerra Ramírez, Manuel; Carpiño, Jorge; Corzo, Edgar y López Ayllón, Sergio, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, págs. 169-208.

<sup>10</sup> 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*, 9ª, México, T. LX, número 192,867, P. LXXVIII/1999, noviembre de 1999, pág. 46; además, es interesante el criterio establecido en la tesis No. 164509, la cual dispone que de existir un conflicto relacionado con la materia de derechos humanos, 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., pág. 2079, dicho criterio es previo a la mencionada reforma constitucional.

<sup>11</sup> Cfr. Ayala Corao, Carlos M., *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a los derechos humanos y sus consecuencias*, México, Fundación Mexicana de Derecho, Administración y Política,

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, como 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. Pero 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, la cual regula la procedencia del *juicio de amparo* ante los tribunales federales, que como es sabido, debe considerarse como la institución procesal más importante para la protección de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano. En 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. 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 humanos consagrados por la Ley Suprema<sup>12</sup>. De manera muy diferente, el actual y vigente artículo 103 de la Carta Federal establece:

"Artículo 103.- 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 otorgadas

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

<sup>12</sup> El texto anterior del artículo 103, fracción 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: (...).

para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;" (El subrayado es del autor)<sup>13</sup>.

10. Por otra parte, también es necesario poner de relieve que también 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 y 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, que proviene de las propuestas formuladas por la Suprema Corte de Justicia, la que carece del derecho de iniciativa ante el Congreso, las que tienen su origen en la convocatoria que dicho Alto Tribunal dirigió el 17 de noviembre de 1999 a la comunidad jurídica mexicana y a la sociedad 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 elaborar un nuevo texto completo y homogéneo que sustituyera la Ley de Amparo de 1936, que había sido reformada excesivamente por la necesidad de actualizarla, y que implicaba también la modificación de varios preceptos constitucionales.

<sup>13</sup> Debe tomarse en consideración que las fracciones 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 en virtud de 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 fracciones 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.

les. Ese primer anteproyecto se presentó para su discusión y análisis ante un Congreso Nacional de Juristas que se efectuó en la ciudad de Mérida, Yucatán, durante los días 6 a 8 de noviembre del año 2000, el que 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, quienes formularon numerosas propuestas.

12. La Comisión de Análisis se reunió nuevamente con el objeto de estudiar las nuevas propuestas, las que fueron revisadas minuciosamente, y con apoyo en las mismas presentó un segundo anteproyecto, el cual fue sometido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que lo aprobó después de revisarlo, en mayo de 2001, mismo que posteriormente se convirtió en iniciativa ante el Senado Federal, al ser suscrito por varios de sus miembros en el año de 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<sup>14</sup>, el que una vez cumplido, se hace por el Congreso la declaratoria correspondiente y envía al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación, y esta última se realizó en la fecha mencionada anteriormente<sup>15</sup>.

13. Entre las modificaciones del texto fundamental que deben destacarse, tomando el cuenta del propósito de este análisis, destacan 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

<sup>14</sup> Dicho precepto dispone: "Art. 135 La presente Constitución puede adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas 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 individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados".

<sup>15</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Hacia una Nueva Ley de Amparo", en el libro *Estudios en homenaje a Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000, págs. 287-338.



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 en la cual 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, los que tenían la facultad y la obligación de desaplicar las leyes aplicables en los casos concretos de que conocieran<sup>16</sup>.

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 y que ha sido reiterada en las Cartas Federales de 1857 y 1917, en virtud de que dicha doctrina consideró 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<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Son numerosos los estudios doctrinales en nuestro país que han señalado la necesidad de suprimir, o al menos atenuar, la llamada "fórmula Otero"; Vid. Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 10-11, enero-agosto de 1971, págs. 53-98 una colaboración que fue incorporada al libro del mismo autor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, 3ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, págs. 183-326; *Id.* "La justicia constitucional en Latinoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 11, septiembrediciembre de 1979, págs. 641-694; publicado posteriormente en la obra: *La jurisdicción constitucional*

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 solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda (...)<sup>18</sup>.

16. Las modificaciones importantes en esta materia de la regulación del juicio de amparo en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, afectaron a varios preceptos del artículo 107 de la Carta Federal, que regulan de manera muy minuciosa y que 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, en tratándose de la impugnación directa por inconstitucionalidad a normas legislativa, excluyendo injustificadamente las de materia fiscal<sup>19</sup> pero además, dicha declaración general se adopta de manera muy cautelosa, por tratarse de una institución procesal novedosa en la regulación del juicio de amparo que tiene por objeto la tutela de los derechos humanos y que modifica una tradición de muchos años de aplicación en esta materia de la redacción de Mariano Otero, pero debe hacerse la aclaración de que

en *Iberoamérica*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 1984, págs. 439-493; Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, 2ª ed. México, Porrúa, 1977, págs. 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", en la obra citada anteriormente, *El Poder Judicial, en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, págs. 169-186; Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1989, págs. 109-128; Castillo Soberanes, Miguel Ángel, "La declaración general de inconstitucionalidad como medio de depuración del sistema jurídico mexicano", en *Ars Iuris. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 6, 1991, págs. 49-72.

<sup>18</sup> En la misma fracción del texto anterior, en la parte final se agregaba: "sin hacer una declaración general respecto de la ley o 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.

<sup>19</sup> 18. Esta restricción se apoya en la experiencia de que las normas legales tributarias se impugnan con mayor frecuencia que las de otras materias, pero el órgano reformador de la Constitución no tomó en cuenta que en otros ordenamientos contemporáneos, se han establecido modalidades en la ejecución de las declaratorias de inconstitucionalidad que afectan dichas normas, para evitar que su cumplimiento afecte la estabilidad de las finanzas públicas.

esta declaración general de inconstitucionalidad de normas legislativas ya había sido introducido en las reformas constitucionales y legales 1994 y 1995, tratándose de *controversias y acciones de inconstitucionalidad*<sup>20</sup>. Se considera conveniente transcribir el texto de dichas modificaciones:

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 consecutiva, 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 los asuntos de su competencia) en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo comunicará a la autoridad emisora. 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 cuando menos 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, como se ha dicho, establecen por vez primera la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo, largo tiempo promovida por la doctrina mayoritaria y además si se toma en cuenta que esta institución había sido introducida en las reformas constitucionales antes referidas, 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.

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.

<sup>20</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano," en *Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 6, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, vol. II, págs. 1557-1613.

## 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 el año de 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 en el mes de julio de 1978<sup>21</sup>.

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 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*<sup>22</sup>. 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

<sup>21</sup> 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, Cfr. Varios autores, *Tratados de derechos humanos ratificados por el Gobierno mexicano*, México, UNAM, 1981; Jesús Rodríguez y Rodríguez (compilador), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU- OEA, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, 1998, tomo I, págs. 10-12.

<sup>22</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Protección jurídico constitucional de los derechos humanos de fuente internacional en los ordenamientos de Latinoamérica", en la obra editada por Pérez Royo, Javier, et. al. *Derecho constitucional para el siglo XXI*, España, Aranzadi, tomo I, págs. 1727-1746, 2006.

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 julio 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 (ver *supra* párrafo 7), en los términos del artículo 133 de la Carta Federal<sup>23</sup>. El mismo precepto establece los requisitos para la incorporación de dichos tratados internacionales en el ordenamiento interno, es decir, que los mismos sean celebrados 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.

<sup>23</sup> El segundo párrafo del artículo 133 constitucional es una transcripción, prácticamente literal, del párrafo segundo del artículo 6 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 o tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones y leyes de los Estados.*" Esta es 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 jefe 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 de acuerdo con ésta, y que la única vía es el juicio de amparo para declarar la inconstitucionalidad es la desaplicación caso por caso por conducto del propio juicio de amparo.

22. Esa era la situación en el ordenamiento constitucional de México con anterioridad a la mencionada reforma de julio de 2011, pero a partir de la misma esta doble tutela de los derechos de fuente internacional se fortalece de manera considerable, en cuanto la Carta Suprema, otorga el mismo nivel a los reconocidos expresamente por la misma que a los establecidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, deben considerarse *nacionales de fuente internacional*, pero ahora de naturaleza 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 julio 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 social, económico y cultural. Estos últimos se habían incrementado en varios sectores en los últimos años<sup>24</sup>, con los cuales y las últimas reformas, se ha consolidado, conjuntamente con 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 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 julio 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.

<sup>24</sup> En los últimos años se dieron importantes reformas sociales de los últimos años a la Constitución Mexicana, entre otras, podemos mencionar la muy importante del 14 de agosto de 2001 (Artículo 2°), y la de 30 de abril de 2009 (Artículo 4°), sólo por citar dos ejemplos.

25. Uno de los sectores que deben destacarse podría considerarse como de carácter semántico, pero en realidad implica un cambio esencial de perspectiva sobre el concepto de los derechos humanos. En efecto, en las diversas constituciones expedidas en México, a partir de la Constitución española expedida en 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 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 posteriores, la Federal de 1824, la primera expedida en el México Independiente, 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 1°, 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*"<sup>25</sup>.

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

<sup>25</sup> Al respecto, puede consultarse la obra de Corwin, Edward, *Libertad y Gobierno*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, págs. 57 y 58, así como el breve estudio realizado por Carpio Marcos, Edgar, titulado: "El significado de la cláusula de los derechos no enumerados", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, número 3, julio-diciembre, 2000, en particular, págs. 5-8.



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 por el General Venustiano Carranza, como encargado del Poder Ejecutivo el primero 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<sup>26</sup>.

30. Durante las discusiones del Congreso Constituyente de Querétaro 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 Colonización, Pastor Rouaix Méndez, los que presentaron una iniciativa para consagrar dichos derechos sociales, que fue aprobada por una mayoría importante de constituyentes, los que no tomaron en cuenta el nombre original de ese Título Primero que por ello no fue modificado<sup>27</sup>.

31. Es preciso resaltar también que en el inmediatamente anterior artículo 1° constitucional se advierte una orientación claramente positivista en la declaración de los derechos fundamentales, ya que disponía: "*En los*

<sup>26</sup> El Plan de Guadalupe, que fue firmado el 26 de marzo de 1913, adicionado el 12 de diciembre de 1914, y reformado el 12 de diciembre de 1915 en Veracruz.

<sup>27</sup> La comisión encargada para elaborar el proyecto que incorporara derechos sociales fue encabezada por el destacado constituyente Pastor Roux.

*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 provenientes 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 primero 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 consciente, 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 1° dispone en su párrafo segundo 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<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> 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

33. A todo lo anterior, debe agregarse lo dispuesto por el párrafo tercero de dicho artículo en el sentido de que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, garantizar, 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 declaraciones emitidas como resultado de dos importantes Conferencias Mundiales de Derechos Humanos, la primera celebrada en la ciudad de Teherán, Irán, del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, y la segunda de mayor importancia, en la ciudad de Viena, Austria del 14 al 25 de junio de 1993<sup>29</sup>.

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 a los derechos humanos 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 1° 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 para reparar las violaciones de derechos humanos por las autoridades nacionales, 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 establecidas por esa Constitución.

<sup>29</sup> Ver la obra Cançado Trindade, Antonio A., *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2001, págs. 59-90.

medio de las reparaciones de dichas infracciones a favor de las víctimas de las mismas, incluyendo 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 derechos 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 el año de 1982, recibió el nombre de *De la responsabilidad de los servidores públicos*<sup>30</sup>, para adoptar la denominación actual de *De la responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado*<sup>31</sup>.

36. Sin tener la posibilidad de realizar un análisis cuidadoso de la reforma constitucional y de su ley reglamentaria en el ámbito federal<sup>32</sup>, 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 la mencionada reforma constitucional de 2002<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> 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 *Servio de la Nación*.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> En el proyecto de dicha ley participó también el Doctor Castro Estrada, Álvaro, por lo que resulta necesario consultar el libro mencionado en la nota anterior, págs. 496-506.

<sup>33</sup> Dicho artículo transitorio establece en su parte respectiva, que la Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el período 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

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 primero, 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"<sup>34</sup>.

37. Esta ley reglamentaria, reformada en algunos de sus preceptos en el año de 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 julio 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 como 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 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

su responsabilidad patrimonial. Dicho artículo transitorio dispone una entrada en vigor hasta el 1° de enero del segundo año siguiente de su publicación.

<sup>34</sup> Ver los comentarios a esta disposición en Castro Estrada, *op. cit.*, págs. 287-302.

realizadas por las autoridades nacionales. Se tratará este último tema en la parte relativa de este sencillo estudio (ver *infra* párrafo 70 y siguientes).

#### IV. MÉXICO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

39. Con el objeto de establecer los efectos de la varias veces citada reforma constitucional de 10 de julio de 2011 sobre derechos humanos en el Sistema Interamericano 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 dicho sistema las cuales se iniciaron en la Conferencia en la cual se suscribió la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, expedida en la ciudad de Bogotá Colombia, 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; 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, de entre los propuestos por los Estados miembros, y que debían tener alta autoridad moral y reconocida vocación en materia de derechos humanos. La sede de este organismo se fijó en la ciudad de Washington, D.C, que todavía hoy conserva.

40. En un principio, se 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.

41. 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 la ciudad de Buenos Aires en el año de 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 mexicano 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<sup>35</sup>.

42. Por otra parte, nuestro país tuvo una participación destacada en la *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos* celebrada en la ciudad de San José, Costa Rica los días 7 a 22 de noviembre de 1969, en la que estuvo muy dignamente representado por la delegación encabezada por el doctor don Antonio Martínez Baéz, muy destacado catedrático de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y por varios años, 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<sup>36</sup>. 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

<sup>35</sup> Cfr. Sepúlveda, César, *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

<sup>36</sup> Cfr. *Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos. Actas y Documentos*, Washington, D.C., Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, reimpresión, 1978. En la misma Conferencia pronunció un discurso el Dr. Gabino Fraga, entonces Presidente de la Comisión Interamericana, págs. 450-451.

y prestigio de la Comisión Interamericana, se llegar 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, en 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*<sup>37</sup>. La citada Convención Americana fue suscrita el último día de dicha Conferencia, pero entró en vigor hasta el 18 de julio de 1978.

43. Una nueva etapa en las relaciones entre el Estado Mexicano y el Sistema Interamericano se produjo en el año de 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), aprobada por la mayoría de los representantes de los Estados Miembros, el autor de este sencillo trabajo fue designado Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cargo que desempeñé por un período de doce años, debido a mi reelección para un segundo término, que concluyó en el año de 1999, cuando fui sustituido por el renombrado penalista mexicano don Sergio García Ramírez, que también a propuesta del Gobierno Mexicano y con la aprobación por los Estados Miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos, permaneció otros doce años en el cargo que finalizó en el año de 2010, el que desempeñó de manera muy dinámica y eficiente. Ambos ocupamos en determinados períodos la Presidencia de la Corte Interamericana.

44. Esta paulatina aproximación del Gobierno Mexicano con el Sistema Interamericano culminó en el año de 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

<sup>37</sup> Obra citada en la nota anterior, "Observaciones iniciales del Gobierno de México", pág. 100, y discurso final de la delegación aceptando el establecimiento de la Corte, pág. 523.



posteriores a la fecha del depósito de dicha declaración<sup>38</sup>. Sin embargo, es preciso mencionar, de 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 primero de octubre de 1999, por la Corte Interamericana como *Opinión Consultiva número 16, sobre el derecho a la información sobre la asistencia consultar en el marco de las garantías del debido proceso*<sup>39</sup>. 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)<sup>40</sup>.

45. 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 de 6 de agosto de 2008<sup>41</sup>; b) *Caso González y otras (Campo Algodonero)*, resuelto el 16 de noviembre de 2009<sup>42</sup>; c) *Caso Rosendo Radilla Pacheco*, decidido el 23 de noviembre de 2009,<sup>43</sup> d) *Cabrera García*

<sup>38</sup> 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 la obra colectiva coordinada por el mismo Sergio García Ramírez y Mireya Castañeda Hernández, *Recepción Nacional del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*, México, UNAM-Secretaría de Relaciones Exteriores-Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009, págs. 17-35.

<sup>39</sup> Opinión consultiva número 16/99 del gobierno mexicano sobre la asistencia consultar, presentada el 9 de diciembre de 1997, y resuelta el 1° de octubre de 1999.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Cfr. Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *Los feminicidios 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", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional. XI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, págs. 515-559.

<sup>43</sup> Cfr. Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *Jurisdicción Militar y Derechos Humanos. El Caso Radilla ante la Corte Interamericana de 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,

y *Montiel Flores* el 26 de noviembre de 2010; e) *Caso Rosendo Cantú y otra*, con fallo del 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 citada reforma constitucional de 10 de julio de 2011, que se aborda en los siguientes párrafos.

## V. LOS EFECTOS INTERNOS E INTERNACIONALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011

46. 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, además 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 para complementar los preceptos fundamentales, lo que plantea problemas que es necesario analizar.

47. El primero, es delimitar el ámbito de las nuevas obligaciones internacionales que establecen las normas de la reforma de 10 de julio de 2011. La primera obligación se refiere a la forma como deben interpretarse las normas nacionales sobre derechos humanos, la cual debe ser *conforme a la Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia* (segundo párrafo del actual artículo primero

reparaciones y costas", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, cit. *supra*, nota anterior, págs. 561-591.

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.

48. A lo anterior, debe añadirse que además de la obligación tradicional del Estado Mexicano de proteger los derechos humanos consagrados por el texto constitucional, se agregan 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 agregan 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 primero constitucional); dichos principios han sido desarrollados por una gran cantidad de declaraciones y resoluciones internacionales, y ahora se incorporan como normas positivas constitucionales en el ordenamiento mexicano, el que debe considerarse muy avanzado en esta materia.

49. La perspectiva de estas nuevas obligaciones es la de 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, los cuales, 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, a partir de la entrada en vigor de las recientes reformas en esta materia, tienen 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, mismos que, a partir de dicha reforma se equiparan al nivel de los primeros, además de adicionarlos y perfeccionarlos en lo posible. Sería muy difícil señalar el alcance los nuevos deberes de nuestros órganos del poder en sus diversos niveles, por lo que se abordarán los más ostensibles e inmediatos.

## VI. LA NECESIDAD DE ADOPTAR NUEVOS TEXTOS LEGISLATIVOS EN EL ÁMBITO INTERNO, PARA REGULAR LA REPARACIÓN DE LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS A FAVOR DE LOS AFECTADOS

50. 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.

51. En primer lugar, tenemos la convicción de que, en virtud de que en el artículo primero 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, sin embargo 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*, como 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 contra 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<sup>44</sup>, pero además otros organismos, también no jurisdiccionales para

<sup>44</sup> 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 exceptuando a los actos del Poder Judicial.

tutelar otros campos de derechos humanos como las *Procuradurías, Federal del Consumidor*<sup>45</sup>, *Agraria*<sup>46</sup>, *del Medio Ambiente*<sup>47</sup>, *de Defensa del Trabajo*<sup>48</sup>, *de Defensa de los Contribuyentes, de Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros*, y es previsible que puedan establecerse otros organismos similares, todos los cuales de cierta manera también poseen algunos aspectos preventivos, y en esta dirección se pueden incluir las *Recomendaciones Generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, en cuanto señalan las materias en las cuales se observan un mayor número de infracciones e indican los medios por los cuales pueden superarse en el futuro<sup>49</sup>. Recientemente se ha creado un organismo similar a los anteriores con la denominación de *Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos*, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, originado por Decreto Presidencial publicado el 6 de septiembre de 2011, que ya se encuentra en funcionamiento<sup>50</sup>.

52. Pero en materia de *reparación de las violaciones de derechos humanos*, todavía se carece de una legislación adecuada, tanto en el ámbito federal

<sup>45</sup> 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 el 24 de diciembre de 1992, cuya comisión abrogó la ley del mismo nombre publicada el 22 de diciembre de 1975.

<sup>46</sup> Procuraduría Agraria, de conformidad con su Reglamento de 28 de diciembre de 1996 se abrogó el anterior reglamento de 30 de marzo de 1993, promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la Justicia Agraria de acuerdo con lo dispuesto en su Artículo 4°, a ese respecto, otras facultades se encuentran establecidas en el Artículo 5°. Dicha procuraduría surgió en febrero de 1992 con motivo de las importantes reformas constitucionales del 6 de enero de 1992.

<sup>47</sup> Procuraduría del Medio Ambiente, creada el 4 de junio de 1992, dentro de la estructura de la Secretaría de la entonces Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>48</sup> 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 1° de abril de 1970. Dicha Procuraduría tiene como su principal función la de representar los intereses de los trabajadores.

<sup>49</sup> 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 3° que hace una descripción general del mandato de este organismo, así como el artículo 6, fracción III, de acuerdo con los términos del artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, en materia de recomendaciones.

<sup>50</sup> 49. De acuerdo con el artículo primero de dicho Decreto, el objeto de dicha Procuraduría es brindar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos por delitos. Por sí misma, o en colaboración con instituciones especializadas, en términos de la normativa aplicable; coadyuvar al eficaz desempeño de las autoridades competentes en esta materia, y diseñar y ejecutar políticas, programas y esquemas de colaboración y coordinación interinstitucional de atención a víctimas u ofendidos de delitos.

como en el de las Entidades Federativas, por lo que es evidente la necesidad de establecer las instituciones y los procedimientos para lograr dicha reparación. Se ha señalado anteriormente (ver *supra* párrafo 35), 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 el año de 2004, pero no existen normas legislativa para dicha responsabilidad por violación de los derechos humanos, habida cuenta, además, de 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<sup>51</sup>.

## VII. ES TAMBIÉN INDISPENSABLE, TANTO EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO COMO EN EL DE LOS OTROS ESTADOS LATINOAMERICANOS, EXPEDIR LEYES NACIONALES PARA REGULAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES RECONOCIDOS POR DICHS ESTADOS Y QUE ESTABLECEN OBLIGACIONES QUE DEBEN CUMPLIR LOS MISMOS

53. En realidad, todos los Estados Nacionales que se han sometido voluntariamente a las decisiones dictadas por los organismos internacionales deben emitir disposiciones internas para cumplir con las obligaciones que

<sup>51</sup> Para el tema de reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ver la obra García Ramírez, Sergio, "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones", en el libro *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, págs. 1-85.

le son impuestas por dichos organismos, pero tiene mayor urgencia dichas normas legislativas en los ordenamientos latinoamericanos, en particular, por lo que respecta a las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en virtud de las diferencias que existen respecto de dicho cumplimiento en relación con las sentencias pronunciadas por dicho organismo jurisdiccional regional respecto de las que emite la Corte Europea de los Derechos Humanos.

54. En efecto, debe tomarse en consideración que desde sus primeros fallos expedidos en los años de 1986 y 1987 contra el Gobierno de Honduras, no obstante que el artículo 68, numeral 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que: "*La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencia contra el Estado.*" (El subrayado es del autor). La Corte consideró, que en virtud de que la legislación interna de los países de la región, salvo excepciones, no se había desarrollado de manera satisfactoria, por lo que decidió que el mismo tribunal determinaría el monto de dicha indemnización de manera directa, así como las condiciones y los plazos para entregarla a los afectados.

55. De manera diferente, los anteriores artículos 50 y 53 y los actuales, 41 y 46 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, suscrita en la Ciudad de Roma en el año de 1950, modificados por varios Protocolos posteriores, disponen que (artículo 46) los Estados Nacionales se comprometen a acatar las sentencias definitivas dictadas por dicho Tribunal en los litigios en los que sean parte, por lo que son responsables en el ámbito interno del cumplimiento de esas determinaciones; (artículo 41), y únicamente cuando se considere que ese cumplimiento no es satisfactorio, el o los afectados tienen derecho a que el mismo Tribunal le otorgue una *satisfacción equitativa*. En este sentido, la doctrina europea ha sostenido que los fallos del tribunal europeo tienen carácter *declarativo*, si bien este concepto no corresponde al que ha establecido la ciencia general del derecho procesal, en el sentido de que este tipo de sentencias, ya que las pronunciadas en el ámbito interno sólo tienen como objeto la precisión de la existencia de un derecho, pero no imponen un cumplimiento determinado a las partes, y por ello carecen de carácter *ejecutivo*. En este sentido se puede afirmar que las decisiones de la Corte

Europea son imperativas, es decir, obligatorias para el Estado respectivo, pero carecen de carácter imperativo, ya que deben cumplimentarse en el ámbito nacional<sup>52</sup>.

56. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que los Estados no tienen la aparente autonomía que les otorga en teoría la Convención Europea, ya que debe tomarse en cuenta la intervención del Comité de Ministros que de acuerdo con el Estatuto del Consejo de Europa, tiene la facultad de fiscalizar el cumplimiento de las sentencias del tribunal internacional, y si bien carece de facultades imperativas, sus criterios generalmente son tomados en cuenta por los Estados obligados, además que como aclaramos, la Corte ha ampliado el concepto de *indemnización sobre la base de una satisfacción equitativa*, para evitar que la ejecución de sus fallos sea incorrectamente realizada por los propios Estados en su ámbito interno<sup>53</sup>. Todo ello ha determinado que si bien la mayoría de los Estados que han suscrito la Convención de Roma no han dictado disposiciones legales específicas, algunos de ellos, al menos parcialmente han expedido disposiciones legales para lograr dicho cumplimiento, así se de manera parcial, por lo que respecta a la revisión de sentencias firmes internas, de acuerdo con los lineamientos de la Corte Europea existen mecanismos en la legislación de (Noruega, Luxemburgo, Malta, el Cantón Suizo de Appenzell-Ausserrthoden y más recientemente Alemania y Francia<sup>54</sup>.

57. La expedición de disposiciones legislativas para regular el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales asume mayor importancia en América Latina debido en especial a que las sentencias de la Corte Interamericana, cuya competencia jurisdiccional han reconocido expresamente la totalidad de los Estados deben considerarse como impe-

<sup>52</sup> <sup>51</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La Corte Europea de Derechos Humanos. El derecho de amparo internacional", en la obra colectiva coordinada por Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer MacGregor, *El Derecho de Amparo en el Mundo*, México, UNAM-Porrúa-Konrad Adenauer Stiftung, 2005, págs. 1140-1147.

<sup>53</sup> <sup>52</sup> Brage Camazano, Joaquín, "'Stratisburgum locutus, causa finita'. El 'amparo intereuropeo' ante el Tribunal de Estrasburgo, última instancia de tutela de los derechos fundamentales en Europa", en la obra citada en la nota anterior, págs.1035-1104.

<sup>54</sup> <sup>53</sup> Cfr. Morenilla Allard, Pablo, "El proceso de amparo ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en la obra colectiva citada en las dos notas anteriores, págs.1157-1220.



rativas pero no ejecutivas, ya que su cumplimiento corresponde a los países involucrados pero sin la flexibilidad que tienen los países que han reconocido a la Convención de Roma, ya que además no cuentan con un organismo eficaz de supervisión de los fallos como el Comité de Ministros del Consejo de Europa, para el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el supuesto de incumplimiento total o parcial de dichos fallos, la Corte Interamericana sólo tiene la facultad, con motivo de su informe Anual ante la OEA, de señalar de manera especial y con las recomendaciones pertinentes, los casos en los cuales alguno o algunos Estados no hubiesen dado cumplimiento a sus fallos en los términos del artículo 65 de la Convención, lo que en la práctica no tiene resultado alguno ya que dicha Asamblea se reúne una vez cada año en alguno de los países de la OEA.

58. Sin embargo, algunos ordenamientos latinoamericanos han iniciado una evolución para expedir disposiciones legislativas para regular el cumplimiento de algunas resoluciones de organismos internacionales, o bien en algunos de ellos se han presentado iniciativas en los órganos legislativos respectivos: sobre esta materia: A) Aun cuando de manera muy escueta, es posible señalar 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 (y 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*<sup>55</sup>.

59. B) En segundo lugar se puede afirmar que *Perú* ha expedido las normas legislativas más avanzadas y minuciosas, en esta materia, aun cuando no plenamente satisfactoria. Al respecto, debe tomarse en consideración que el artículo 205 de la Carta Fundamental vigente de 1993 (que tiene su

<sup>55</sup> Referencia al artículo 27 del Convenio de Sede de la Corte Interamericana con el Gobierno de Costa Rica, en *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano actualizado a junio de 2005*, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, págs. 229-239.

antecedente en el artículo 305 de la Constitución anterior de 1979), el cual 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 tratados o convenios de los que el Perú es parte*". Este precepto fundamental de la Carta de 1993 fue reglamentado en sus inicios por los preceptos relativos de la Ley de Hábeas Corpus y de Amparo (Ley número 23506) la cual fue publicada originalmente el 8 de diciembre de 1982, con fundamento en la Constitución anterior de 1979, un 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*<sup>56</sup>.

60. 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 declaración de que la parte ha sufrido daños y perjuicios distintos al derecho conculcado como consecuencia del juzgamiento internacional. El artículo 2 relativo a la ejecución regula los procedimientos para el pago de una suma determinada, el procedimiento para el pago de suma por determinar y así como el proceso para fijar la reparación patrimonial y el monto indemnizatorio, en los últimos dos casos, dispone el artículo 8, las partes pueden someterse a un procedimiento arbitral; 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

<sup>56</sup> El mismo precepto se 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".

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 veinticuatro horas, contadas a partir del recibo de la decisión respectiva (esta norma se encuentra en el inciso e) del artículo 2)<sup>57</sup>.

61. También deben tomarse en consideración los actuales artículos 114 a 116, del Título X, *Jurisdicción internacional del Código Procesal Constitucional* (Ley número 28237), publicado el 31 de mayo de 2004<sup>58</sup>, 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 así como aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por los tratados internacionales y que obliguen al Perú (artículo 114), sin embargo, advierte la omisión no corregida en dicho ordenamiento acerca de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia contenciosa fue reconocida por el Gobierno peruano desde 1981. Además, se establece la ejecución de las resoluciones internacionales<sup>59</sup>, así como la obligación de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional de proporcionar documentos y

<sup>57</sup> Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "Panorama y problemática de las fórmulas latinoamericanas para la atención de recomendaciones y la 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.

<sup>58</sup> Ver García Belaúnde, Domingo, *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2008; Abad Yupanqui, Samuel B, Danós Ordoñez, Jorge y otros, *Código Procesal Constitucional. Estudio Introductorio, Exposición de Motivos. Dictámenes. Índice analítico*, 3ª ed., Lima, Tribunal Constitucional de Perú, 2008, págs. 94-96; otra edición del mismo libro publicado en Lima, Palestra, 2005, págs. 90-92; Gutiérrez, Gustavo, *Todo sobre el Código Procesal Constitucional*, Lima, MFC Editores, 2006, págs. 921-927.

<sup>59</sup> 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, los remite al tribunal donde se agotó la jurisdicción interna y dispone su ejecución al juez competente, de conformidad con lo previsto por la Ley No. 27775, que regula el procedimiento de ejecución de las sentencias emitidas por los tribunales supranacionales".

antecedentes a los citados organismos internacionales, así como todo otro elemento que a juicio del organismo internacional sea necesario para su ilustración y para mejor resolver el asunto sometido a su competencia (artículo 116).

62. A nivel reglamentario se expidieron los decretos supremos 014 y 015 en diciembre del año 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 2002, 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<sup>60</sup>. Como puede observarse, de esta breve descripción las normas relativas al cumplimiento de resoluciones internacionales en el ordenamiento peruano es bastante compleja; en mi concepto, valdría la pena una revisión para unificar y coordinar todas estas disposiciones para una mejor claridad en su regulación.

63. C) En esta dirección se puede mencionar el ensayo (el que calificamos como tal porque es muy impreciso 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 Justi-

<sup>60</sup> Cfr. Castañeda Otsu, Susana Ynés, "Jurisdicción supranacional", en la obra colectiva coordinada por la autora, *Derecho Procesal Constitucional*, Lima, Jurista Editores, 2003, págs. 530-531.

cia y de Defensa Nacional, el que debe pronunciarse si ha lugar a cumplir la decisión del organismo internacional, la que debe 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 bien, 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 se envía el resultado a la instancia internacional correspondiente a manera de satisfacción de las observaciones respectivas.

64. 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 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que sólo expiden recomendaciones no obligatorias para los Estados Parte, y sólo adquieren carácter obligatorio si son aceptadas expresamente por los mismos<sup>61</sup>.

65. 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 cuando son dirigidos al Estado argentino con apoyo en el artículo 50 de la Convención Americana<sup>62</sup>. Pero además, el proyecto distingue entre recomendaciones de

<sup>61</sup> Cfr. Carmona Tinoco, Jorge, *loc. cit.*

<sup>62</sup> Dicho precepto establece que 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

la Comisión y las sentencias de la Corte Interamericana, entre aquellas 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 que 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.

66. Cuando la resolución internacional implique el pago de indemnizaciones pecuniarias, el asunto debe someterse a conocimiento judicial para su resolución, previa una 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. Por ello, se requiere la aceptación del Gobierno respectivo para que 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<sup>63</sup>.

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). Dicho informe será transmitido a los Estados interesados los que no estarán facultados para publicarlo, y finalmente, al transmitir el informe la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.

<sup>63</sup> 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

67. Se puede concluir que ese proyecto es limitado ya que no distingue con precisión entre los informes que pueden dictar la Comisión Interamericana y sus efectos, y 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 su cumplimiento no puede ser sometido a revisión nacional interna. Además, sería favorable también el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas, dictadas por los organismos administrativos de las Naciones Unidas con facultad de dictarlas, así como de otros tribunales internacionales como la Corte Internacional de Justicia y el Tribunal Penal Internacional, cuando fuese reconocido por el Gobierno Argentino.

68. 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, y en particular las que se refieren a la tutela de los derechos humanos en el ámbito interno, se puede mencionar el *Proyecto de Ley número 4667/2004*, que fue sometido ante el *Congreso Nacional de Brasil*, cuya finalidad era de regular los efectos jurídicos de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos y otras decisiones. El proyecto es muy simple, 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, ya sean administrativos o judiciales, cuando han sido reconocidos por el Estado correspondiente.

---

plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.- 3. Transcurrido el período 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 resulta 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*.

69. El artículo primero de este proyecto, propone que las decisiones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos cuya competencia hubiese sido reconocida por el Estado Brasileño, *deben producir efectos jurídicos inmediatos en el ámbito del ordenamiento jurídico brasileño*. De acuerdo con el artículo 2º, para evitar el incumplimiento de obligación de carácter pecuniario, podrá la Unión (Federación) proceder a la reparación debida, permaneciendo la obligación originaria del ente violador de derechos humanos, que puede ser de derecho público o privado (como señala el artículo 3º), ante el que se puede ejecutar acción en vía regresiva. Como puede observarse, no se hace referencia a otro tipo de reparaciones, las cuales que 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<sup>64</sup>.

70. 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, perteneciente al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Jorge Ulises Carmona Tinoco, 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 en varios ordenamientos latinoamericanos que se han mencionado sintéticamente con anterioridad (ver *supra* párrafos 59 y siguientes), 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 Co-

---

<sup>64</sup> Cfr. La evolución de reparaciones, en García Ramírez, Sergio, "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones", en *op. cit.* (2005), págs. 1-85.



misión Interamericana de Derechos Humanos, también aceptadas, y con mayor razón, las sentencias de la Corte Interamericana, que tienen carácter vinculatorio, así como de otros tribunales internacionales que pueden dictar fallos sobre los mismos derechos humanos, como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional<sup>65</sup>.

71. 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 8<sup>o</sup>, 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).

72. El ordenamiento anteriormente referido sólo comprende la regulación de las decisiones de árbitros e instituciones internacionales sobre cues-

<sup>65</sup> 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 de Derechos Humanos", en la obra coordinada por Ricardo Méndez Silva, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2008, págs. 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", (ver *supra* nota 56); *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 el libro coordinado por Luis Eduardo, Rossi y Zavala, Andrea, *Políticas Públicas y Derechos Humanos en México*, México, ITESM, 2011, págs. 323-281.

<sup>66</sup> Dicho artículo 8<sup>o</sup> 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 una 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.

ciones 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.

73. Sin embargo, en relación con el cumplimiento de resoluciones de origen internacional en el ámbito interno del ordenamiento mexicano, se han realizado diversas actividades tendientes a realizarlo. En una primera etapa se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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 las Secretarías de Relaciones Exteriores (que la presidiría) de Gobernación y de Defensa, 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; asimismo, tenerlo presente que los representantes oficiales deberían tener el rango de subsecretario o equivalentes, y de esa forma que podían designar a sus respectivos suplentes.

74. 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, recomendar políticas y medidas relativas a la vigencia en el país de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos, 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 Gobernación 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 su ejercicio se estableció una Secretaría Técnica, cuyo titular debía ser designado por el Presidente de la Comisión, con las facultades que le encomendara.

75. 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 Nacional 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 sean convocadas, y además, a representantes de los poderes Legislativo y Judicial, de órganos constitucionales autónomos, así como de los gobiernos de las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones de carácter privado, cuando los asuntos a tratar así lo requirieran.

76. Esta Comisión tan extensa tenía atribuciones similares a las de la Comisión (creada en el año de 1997, citada anteriormente), aun cuando establecidas con mayor detalle; sin embargo, debido a la índole de este bre-

ve estudio, citamos en forma destaca la fracción IX del artículo Tercero 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*. Otro aspecto importante es el relativo a la vinculatoriedad de sus resoluciones, para entidades de la Administración Pública Federal, quienes deberán apoyarlas proveyendo lo conducente para su cumplimiento, de acuerdo con el Artículo Cuarto del referido Acuerdo.

77. 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 descentralizadas y autónomas, 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.*"

78. Finalmente, en este mismo sentido se debe mencionar el Acuerdo del Secretario de Gobernación publicado en Diario Oficial de la Federación de 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.

79. 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 primero 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 para el 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.

80. 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 los transformaría en obligatorios. 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<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> 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, (párrafo 67), y Loayza Tamayo vs Perú, del 17 de octubre de 1997 (párrafo 80).

81. También, 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<sup>68</sup>, el que además puede establecer *criterios generales* de interpretación de los diversos artículos de dicho Pacto<sup>69</sup>. Por supuesto, también debería dicho ordenamiento incluir el procedimiento para cumplir con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Naciones Unidas, o en su caso, establecer parámetros elementales para su desarrollo.

82. b) En segundo lugar, aun cuando no en importancia, la citada Ley deberá regular el cumplimiento y 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<sup>70</sup>, ya que el Estado Mexicano aceptó expresamente la función jurisdiccional (competencia contenciosa) del citado Tribunal el 16 de diciembre de 1998, de manera general y solamente aplicables los hechos o respecto de aquellos actos jurídicos que se susciten a partir de la fecha del depósito de la aceptación de competencia, por lo que no tendría efectos retroactivos. También, dicho ordenamiento debiera regular la ejecución obligatoria de las resoluciones emitidas por otros tribunales internacionales reconocidos por nuestro país, como los de la *Corte Internacional de Justicia*, cuando el contencioso tenga referencia con la

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> Los criterios Generales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas constituyen una interpretación acerca de las disposiciones internacionales que contienen derechos humanos y sean realizadas por expertos, el último de ellos es del 21 de julio del 2011 y se refirió al estudio de las libertades de opinión y expresión, contenidas en el artículo 19 del mencionado Pacto Internacional Comité de Derechos Humanos.

<sup>70</sup> 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 (...)*" (El subrayado es del autor).

protección de los derechos humanos<sup>71</sup>, o bien los de la reciente *Corte Penal Internacional*, en su caso<sup>72</sup>.

83. 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<sup>73</sup>, donde se han dictado 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.

84. Para la elaboración de la iniciativa de una ley que permita el 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 (ver *supra* párrafos 59-69), así como también la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, que aprobó el Congreso de la Unión de nuestro país en el año de 2004, pues si bien regula otro tipo de responsabilidad interna, algunos de sus preceptos pueden ser de utilidad para el nuevo ordenamiento que se propone, tal es el caso del artículo 2 al referirse particularmente a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como a las recomendaciones de las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos.

<sup>71</sup> Cfr. Recientemente, la Corte Internacional de Justicia ha resuelto casos de derechos humanos como los casos de los hermanos LaGrand, que interpuso la República Federal de Alemania contra los Estados Unidos; y de México, también contra los Estados Unidos, mediante el reconocido caso Avena, mediante reconocido en relación con la protección consular que dicho Estado omitió brindar. que dicho Estado omitió brindar. En ambos casos los fallos fueron favorables a los países demandantes.

<sup>72</sup> Ver *supra* párrafo 46.

<sup>73</sup> Para conocer la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre reparaciones, ver García Ramírez, *op. cit.*, 2005.

## VIII. LA DECISIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO DE 14 DE JULIO DE 2011<sup>74</sup>

85. Esta resolución está relacionada de cierta manera con el tema que se aborda respecto a la necesidad inaplazable de regular legislativamente la ejecución de las resoluciones de los organismos y tribunales internacionales, ya que nuestro Máximo Tribunal la dictó debido a la imprecisión de determinar las autoridades nacionales específicas que deben cumplir con la 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 Radilla. Se considera que esta decisión de la Suprema Corte de Justicia asume una gran relevancia, ya que en ella se tomó en consideración la reforma constitucional de sobre derechos humanos de 10 de junio de 2011, que entró en vigor con posterioridad al inicio de las discusiones sobre este asunto, por lo establece novedosos planteamientos sobre la trascendencia de dicha reforma en el Sistema Interamericano y particularmente en el cumplimiento de un fallo de la Corte Interamericana que es condenatoria para Estado Mexicano.

86. Antes de abordar este tema es preciso aclarar que la Suprema Corte de Justicia de México, aun cuando conserva su nombre tradicional con la que fue denominada partir de la vigencia la Constitución Federal de 8 de octubre de 1824, que fue la primera expedida con posterioridad a la Independencia consumada en 1821, que en esta materia se inspiró en la organización del *poder judicial federal* en los Estados Unidos, pero nuestro más Alto Tribunal ha sufrido varias transformaciones que culminaron 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

<sup>74</sup> 71. Los aspectos esenciales de esta resolución calificada como *Varios 912/2010*, que en realidad es una opinión consultiva, fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de octubre de 2011, págs. 51-112.



más Alto Tribunal resolvía mayoritariamente controversias de legalidad (amparo judicial), y conocía un menor número de asuntos que tutelaban de manera directa cuestiones de constitucionalidad, particularmente por medio del juicio de amparo (contra disposiciones legislativas). 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 le atribuyó de manera preferente el conocimiento de los conflictos de constitucionalidad, y se enviaron a los Tribunales Colegiados de Circuito las cuestiones de legalidad<sup>75</sup>, 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<sup>76</sup>.

87. 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

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano", *Ochenta años de vida constitucional de México*, México, UNAM-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, págs. 751-760; Fix-Zamudio, Héctor y Cossío, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, *passim*.

que sólo se resolvió por la Suprema Corte un solo caso en cuanto al fondo en el año de 1932)<sup>77</sup>.

88. Las citadas reformas de 1995, además del juicio de amparo, se 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, y además se ampliaron dichos conflictos a los de *atribución*, es decir, los que se entablan entre los órganos del poder en sus tres niveles<sup>78</sup>, y se introdujo la *acción* (abstracta) *de inconstitucionalidad*<sup>79</sup>. 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<sup>80</sup>. En el ordenamiento mexicano, dicha acción de inconstitucionalidad puede promoverse al menos por un 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 partidos

<sup>77</sup> 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. Ver la referencia a la obra: *Cuadro Estadístico Histórico de asuntos relativos a controversias constitucionales tramitados entre 1917-1994*, México, Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, págs. 123-153 en 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, pág. 59.

<sup>78</sup> Para un análisis del impacto y trascendencia de esa reforma, puede consultarse Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, págs. 100-111, y además, *Id.* "Artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9ª ed., México, UNAM-Porrúa, 1995, Tomo II, págs. 1032-1056.

<sup>79</sup> 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 una fracción II se introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad, en consecuencia, se expidió el 11 de mayo de 1995, la Ley reglamentaria de las fracciones 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.

<sup>80</sup> 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, *Gius-tizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli, 1992.

políticos frente leyes electorales (reforma constitucional de 1996),<sup>81</sup> así como por los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos, contra las leyes, federales o locales de acuerdo con su competencia, que consideren contrarias a los derechos humanos (reforma constitucional de 2006)<sup>82</sup>.

89. 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 planteada 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 de la misma, con apoyo en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>83</sup>. La consulta que formuló el citado Presidente de la Suprema Corte se refería al trámite que debía corresponder a la sentencia pronunciada por la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* en el caso de *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

<sup>81</sup> 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 fracción segunda, mediante la adición de un inciso f) y dos párrafos. 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.

<sup>82</sup> Una importante adición de fecha 14 de septiembre de 2006, agregó un inciso g) a la fracción 11 del mencionado artículo 105 constitucional por medio de la que 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.

<sup>83</sup> 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).

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 resultan 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.

90. 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 7 votos (respecto de 11), la propuesta del proyecto, de que, ante la citada sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso que estableciera obligaciones directas y específicas a cargo del Poder Judicial de la Federación, éste podrá proceder a determinarlas sin coordinarse con los otros órganos del poder del Estado Mexicano. Otra votación durante ese período se realizó acerca de si en una sentencia de la Corte Interamericana pudieran existir obligaciones específicas y directas al Poder Judicial, debe atenderse únicamente a los puntos resolutivos y a la remisión hacia determinados párrafos, en dicha votación se emitieron votos en ambos sentidos; por lo que finalmente, en otra votación por una mayoría 8 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. En cumplimiento de esta decisión de la Suprema Corte, el asunto fue turnado a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien elaboraría el engrose en el cual se planteó que 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*.

91. 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 esa última 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.

92. Las decisiones de la Suprema Corte en este asunto, cuya naturaleza no fue precisada, pero que en mi concepto puede considerarse como 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 importancia 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 cuando un fallo pronunciado por un tribunal internacional reconocido por el Estado Mexicano, señala obligaciones que debe cumplir el mismo Poder Federal, y en su caso, también los tribunales locales cuando están previstas por preceptos constitucionales.

93. 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 de la Federación, 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 912/2010, que tiene como antecedente al expediente 489/2010.

94. 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 aquella en los litigios en los que el Estado Mexicano sea parte, pero dicho reconocimiento no tiene carecer ilimitado, pero no implica que la misma Suprema Corte pueda revisar, respecto de dichos fallos cuando 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.*

95. 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*<sup>84</sup>.

96. 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, por la propia Suprema Corte el criterio de que *bajo ninguna circunstancia el fuero (en realidad, jurisdicción) militar bajo ninguna circunstancia 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 primero 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*<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> 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 des-aplicación que puede hacer el juzgador cuando estima inconstitucionalidad una norma aplicable en el caso concreto de que conoce, pero que a diferencia del concentrado, no se efectúa en los puntos resolutivos, sino en la parte considerativa. En la actualidad, dicho control difuso lo puede efectuar el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, y además todos los tribunales del país, inclusive los de carácter local en los términos de los artículos 1º 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 primero constitucional, lo cual no implica que puedan hacer declaraciones generales, sino exclusivamente su des-aplicación en el caso concreto.

<sup>85</sup> 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*

97. 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 12 punto resolutivo de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla contra el Estado Mexicano<sup>86</sup>, y 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<sup>87</sup>.

98. 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, por lo que refería al establecimiento de cursos y programas de capacitación, para todos los 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 aplicables 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 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 Federal Judicial

*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 (...).*

<sup>86</sup> Los párrafos 345 a 348 y punto resolutivo 12 del Caso Radilla, establecen medidas administrativas, tales como cursos de capacitación dirigidas a fuerzas armadas, agentes del Ministerio Público y jueces del Poder Judicial de la Federación.

<sup>87</sup> 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 fracción 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.

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<sup>88</sup>.

99. 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 que debe adoptarse por los jueces mexicanos, con apoyo en la parte conducente de la sentencia internacional referida y los artículos primero, 103, 105 y 133 de la Constitución Federal, 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.*

<sup>88</sup> 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 sobreesimiento 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, eran contrarios a lo dispuesto por el artículo 13 de la Carta Federal, y por consecuencia, 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 el libro coordinado por los autores y Armin von Bogdandy, y Mariela Morales Antoniazzi, *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-Max Planck Institut, 2010, tomo II, págs. 259-333. Los autores consideraron la citada interpretación como reducida y por lo tanto, inconvencional.



100. 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 no sólo 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, permitió determinar las obligaciones del Poder Judicial de la Federación en el cumplimiento de dicha resolución internacional, las decisiones del tribunal constitucional mexicano rebasan los efectos 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 trazan un nuevo paradigma sobre diversos aspectos de las relaciones entre el 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.

101. 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, es decir, el 6 de junio de 2011 y a la cual se ha referencia en este estudio (ver *supra* párrafos 11 y 12), y unos días después, la reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio del mismo año. 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 el mes de julio de este año, ya que se tomaron expresamente en consideración para fundamentarlas.

102. Es muy clara la comprensión de los nuevos textos constitucionales publicados en el mes de junio de 2011, por parte de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia reflejada 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; sin los nuevos preceptos, no hubiera sido posible precisar por dicho Tribunal sus obligaciones y los de los miembros del Poder Judicial de la Federación en el cumplimiento de dicho fallo. Sin embargo, las reformas sobre derechos humanos y sobre el juicio de amparo, en especial las primeras, permitieron que la Suprema Corte estableciera reglas y principios mucho más amplios que las que hubiera podido adoptar con los textos constitucionales anteriores.

103. Considero que esta opinión consultiva de la Suprema Corte de Justicia aporta criterios importantes en relación con el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un caso concreto y condenatorio para el Estado Mexicano, sin embargo, el tribunal no puede establecer reglas generales para la ejecución de otras resoluciones, y ya se ha mencionado que en la actualidad existen otras tres sentencias condenatorias contra el Estado Mexicano que establecen varias obligaciones que deben cumplirse, pero sin una legislación que establezca un organismo permanente que tenga la función de determinar la forma en que deben ejecutarse los fallos, que no son las únicas resoluciones que deben ejecutarse, si se toma en cuenta que existen organismos administrativos de Naciones Unidas que están facultadas para recibir reclamaciones de particulares, investigarlas y formular recomendaciones, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que las que son aceptadas adquieren obligatoriedad para el Estado Mexicano en cuanto se ha sometido a su competencia.

104. Finalmente, pero no por ello menos importantes, se encuentra las medidas precautorias que la Convención califica como medidas provisionales, mismas que pueden ser dictadas por la Comisión directamente, y por la Corte Interamericanas, ya sea en el segundo supuesto, por solicitud de la Comisión o directamente por el tribunal en una controversia de la que está conociendo, y tratándose *de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas* (artículo 62, inciso 2, de la Convención, y artículos 25 de la Comisión y 27 de la Corte Interamericanas).

105. En el caso de las medidas precautorias, se han dictado varias por la Comisión y otras por la Corte, que han sido aceptadas en su mayor parte por el Estado Mexicano y se han cumplido, pero no existen las disposicio-

nes legales necesarias para determinar la forma de su ejecución, ni el tiempo que deben subsistir, o su modificación al cambiar las situaciones de hecho, y la forma concreta de comunicación con ambos organismos internacionales sobre esta materia, y es evidente que estos lineamientos deben dictarse para darle claridad y eficacia a dichas providencias por el Gobierno Mexicano, así como la determinación de las autoridades que específicamente deben darles cumplimiento.