

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL PARA EL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS*

INTERNATIONAL RESPONSIBILITY FOR THE MEXICAN STATE IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS

CLAUDIA ELENA MORAZÁN SILVA**

RESUMEN: El 3 de febrero de 1981, México ratificó el Tratado Internacional de la Convención americana sobre Derechos Humanos y reconoció como obligatoria de pleno derecho la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De esta manera, se hace necesaria la revisión a la responsabilidad atribuible a cada uno de los tres poderes de la Unión, a través de ejercer los controles de constitucionalidad y de convencionalidad, interpretando y aplicando las recomendaciones, sentencias, criterios y jurisprudencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por cada uno de estos actores.

PALABRAS CLAVE: *Tratados internacionales; control de constitucionalidad; control de convencionalidad; derechos humanos; responsabilidad internacional.*

ABSTRACT: On February 3rd, 1981, Mexico ratified and signed the International Treaty of the American Convention on Human Rights, which it declares that the United Mexican States recognizes as compulsory the contentious jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights. In this way, it is necessary to review the responsibility attributable to each of the three powers of the Union, through exercising constitutional and conventionality controls, interpreting and applying the recommendations, judgments, criteria and jurisprudence issued by the Inter-American Court on Human Rights for each of these actors.

KEYWORDS: *International treaties; control of constitutionality; control of conventionality; human rights; international responsibility.*

Fecha de recepción: 13/04/2018

Fecha de aceptación: 10/08/2018

* Trabajo presentado en 2018 para acreditar la materia de Derecho Parlamentario del Doctorado en Derecho en la Universidad Ius Semper.

** Subdirectora en el Consejo de la Judicatura Federal. Licenciada en Derecho por la UMED, Maestra en Criminología por el CLEU y doctoranda de Derecho por la Universidad Ius Semper. Correo: cemorazan@yahoo.com.mx

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL PARA EL ESTADO MEXICANO...
CLAUDIA ELENA MORAZÁN SILVA

SUMARIO: I. Introducción. II. Concepto de control de la constitucionalidad. III. Concepto de control de la convencionalidad. IV. División de poderes en el Estado mexicano. V. Obligatoriedad del Estado mexicano en la firma de un tratado internacional. VI. Poder Legislativo. VII. Conclusiones. VIII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

rente a la obligación de cumplir con las responsabilidades adquiridas ante la firma de Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, surge el paradigma de ¿cómo adecuar la legislación interna para el debido cumplimiento, y su aplicación por las diversas autoridades públicas, a quienes corresponde llevar a cabo los controles de constitucionalidad y de convencionalidad?

Si bien es cierto que a partir de la Sentencia del conocido “Caso Radilla” el Poder Judicial de la Federación como garante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asumió las acciones correspondientes para cumplir con lo señalado, lo cierto es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que no sólo corresponde al Poder Judicial el ejercicio del control de la convencionalidad, sino que corresponde a *todas las autoridades* de los tres poderes de la Unión ejercer este control, en el ámbito de sus atribuciones y facultades, así como la respectiva responsabilidad atribuible a cada uno de ellos. Sin embargo, obedeciendo al principio de separación de poderes, no existe un procedimiento específico mediante el cual se señale cómo se dará cumplimiento a lo señalado en cada sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para garantizar la Justicia en México, el Poder Judicial tiene que ejercer en la emisión de sus dictaminaciones y sentencias el control de la constitucionalidad, esto es, la acuciosa revisión al derecho sustantivo mexicano antes de aplicarlo. Pero ¿qué es y cuáles son los medios de control constitucional?

II. CONCEPTO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

El control de la constitucionalidad es el mecanismo jurídico que el Estado mexicano prevé, como procedimiento revisor para asegurar el cumplimiento de las

normas que se debe considerar, si la aplicación en las sentencias es contraria a lo dispuesto en la Constitución y, de ser el caso, se pueda proceder a su invalidación.

Este control de constitucionalidad es creado para defender la Constitución, involucra a todos los medios, instrumentos e instituciones del Poder Constituyente para mantener los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones y funciones. Esto permite un desarrollo armónico en sus actividades y el respeto al principio de separación de poderes.

A partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en el artículo 1º de la Constitución Mexicana se rediseña la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional deberán ejercer el control de la constitucionalidad. En virtud de que, anterior a la reforma, el texto del artículo 103, fracción I de ésta, se entendía que el único organismo facultado para ejercer el control de la constitucionalidad correspondía al Poder Judicial de la Federación. No obstante, con la reforma de 2011, emerge otro tipo de control, en el que se establece que *todas las autoridades del Estado mexicano* tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte y que está obligado a observar.

Es por ello que se establecen diversos medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad, para garantizar la legalidad y la justicia a todo gobernado.

1. MEDIOS JURISDICCIONALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

El Estado mexicano cuenta con cuatro medios legales de control constitucional, los cuales se señalan a modo indicativo más que explicativo por la complejidad de cada uno y estos son:

El juicio de amparo: (artículos 103 y 107 constitucionales). El cual prevé la protección a todo gobernado contra aquellas leyes o actos de autoridad que violen sus derechos humanos y garantías individuales. Su finalidad es la restitución en el pleno goce de sus derechos antes del acto que le afectó.

Controversia constitucional: (artículos 105, fracción I, y 49 constitucionales). Son juicios en los que dos órganos del poder público se encuentran en controversia al violarse o considerarse violada la invasión a su esfera de facultades. Éstas operan entre los poderes estatales, federales o municipales.

Este medio de control funciona para hacer valer el principio constitucional de la división de poderes.

Acción de Inconstitucionalidad: (artículo 105, fracción II). Es el medio de control a través del cual se protege el punto de vista de las minorías en el parlamento, es decir, los legisladores, ya sean senadores o diputados federales o locales, que conformen la minoría parlamentaria representada con al menos 33% del total de quienes integran el órgano legislador, que impugnen la constitucionalidad de una ley que se haya expedido. Estas acciones pueden ser promovidas por el Procurador General de la República, los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE) o los partidos con registro local, cuando se trate de leyes electorales. También puede interponerlas la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los Organismos de protección de tales derechos en los Estados de la República o en la Ciudad de México.¹

Juicio de revisión constitucional electoral: (artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) En este juicio se impugnan actos o resoluciones de las autoridades electorales estatales, que son las encargadas de organizar y calificar los comicios electorales locales de la República Mexicana.²

Es así que este control constitucional permite garantizar la defensa de todos aquellos valores y derechos que fueron plasmados por el Poder Constituyente mexicano en la Constitución, y; como ya se ha señalado, a partir de la reforma de 2011 al artículo 1º, la responsabilidad atribuible a la firma de los Tratados

¹ Los efectos que puede tener la declaración de inconstitucionalidad de una norma o ley consisten en que ésta no podrá tener vigencia ni podrá aplicarse a ninguna persona. Significa que las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales, siempre y cuando éstas sean votadas al menos por ocho o más de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual está establecido como Tribunal Constitucional.

² Estos actos de impugnación se refieren a lo siguiente: a) Que sean definitivos y firmes; b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o las resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado. Y ante el incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados, la consecuencia será el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

Internacionales en materia de Derechos Humanos obliga a observar además del control constitucional, el control de la convencionalidad.

III. CONCEPTO DE CONTROL DE LA CONVENCIONALIDAD

En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) surge el concepto de *control de convencionalidad*, para denominar a la herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, mediante la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia. Este *control de convencionalidad* es un control internacional que, como lo refiere Fernando Mariño, “Se utiliza para referirse al conjunto de procedimientos y técnicas destinados a verificar si el comportamiento de los Estados se adecúa o no a lo exigido por normas de conducta internacionales”.³

En el ámbito interno, el control de convencionalidad es el que se realiza por las autoridades competentes del Estado, principalmente por los operadores jurisdiccionales de justicia (ministros, magistrados de circuito, magistrados unitarios, jueces de distrito, jueces locales, fiscales y defensores). Sin embargo, este análisis debe realizarse conforme a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues corresponde a todas las autoridades el ejercer este control convencional y ajustarse a interpretar las normas internas de forma tal que sean compatibles con las obligaciones internacionales del Estado, dándole efectividad a los derechos consagrados de manera interna e internacionalmente por medio del ejercicio hermenéutico o la vía que permita la mejor defensa o la protección más amplia a los derechos humanos del gobernado.

Al ejercer el control de convencionalidad, es posible sostener la figura que concreta la obligación de garantía, la cual consistente en la adecuación de las normas jurídicas internas a la CADH, así como a los estándares interpretativos de la jurisprudencia de la CIDH, aplicada al caso concreto, interpretando o ajustando a las obligaciones internacionales del Estado dando efectividad a los derechos consagrados.

Es así como en el “Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del

³ Mariño Méndez, Fernando M., *Derecho Internacional público, parte general*, Trotta, Madrid, 2005, p. 455.

30 de agosto de 2010”,⁴ el cumplimiento por parte del Estado mexicano al señalamiento de la CIDH, en especial la parte que corresponde al Poder Judicial de la Federación, se ordena una serie de medidas de reparación, en las que las autoridades del país, “los jueces”, se vieron obligados a establecer un conjunto de criterios para determinar la compatibilidad del “Código de Justicia Militar” con la “Constitución” y “los Tratados Internacionales”, dando inicio, como motor de arranque, al *control de la convencionalidad* en el estudio y el ejercicio para establecer en México el control difuso de convencionalidad, incluso, el control difuso de constitucionalidad como ejercicio en conjunto. Esto dio origen al asunto varios 912/2010,⁵ resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los pocos días de entrada en vigor de la reforma de 2011.

Las decisiones que fueron dictadas por la CIDH en las que el Estado mexicano no es parte parecieron quedar superadas por una resolución dictada en febrero de 2013, bajo la Contradicción de Tesis 293/2011, en la que se presentó la oportunidad de afianzar su uso y consolidar el control de la convencionalidad, por parte de los jueces en todos los niveles de gobierno del país. La expectativa que generó apuntaba al tema central discutido por el máximo tribunal de México el cual planteó:

- a) Prevalencia del orden nacional frente al internacional de los derechos humanos, en caso de existir una restricción constitucional expresa por parte del Estado mexicano para el ejercicio de los derechos y b) La vinculación de la jurisprudencia interamericana al Estado mexicano aun cuando éste no haya sido parte en el litigio.⁶

En el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 30 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM4.pdf>

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, engrose de la sentencia, asuntos Varios 921/2010, disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/scjn_-_expediente_varios_912-2010_0.pdf

⁶ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Contradicción de Tesis 293/2011* entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo De Larrea, México, D.F., 3 de septiembre de 2013. *Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

de noviembre de 2006, en el voto razonado del doctor Sergio García Ramírez, al respecto sujeta la obligación de realizar el control de convencionalidad al sistema normativo de los Estados al decir:

Si existe esa conexión clara y rotunda —o al menos suficiente, inteligible, que no naufrague en la duda o la diversidad de interpretaciones—, y en tal virtud los instrumentos internacionales son inmediatamente aplicables en el ámbito interno, los tribunales nacionales pueden y deben llevar a cabo su propio “control de convencionalidad.”⁷

En el mismo sentido el razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió el emblemático Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 339.⁸ Este párrafo es de suma importancia, ya que señaló que el control de convencionalidad se ejercerá bajo las regulaciones procesales correspondientes y de acuerdo con las figuras mexicanas, principalmente, bajo el amparo mexicano y las reglas que éste contiene, sin embargo siempre deberá respetar el nuevo margen de protección de los derechos humanos y no justificar su cumplimiento, por lo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que los tribunales locales del Estado Mexicano no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino que *quedan también obligados* a aplicar la Constitución, los tratados o las convenciones internacionales y la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de Noviembre de 2006, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_174_esp.pdf

⁸ “Párrafo 339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, *el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana*, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (las cursivas son mías).

organismos, lo cual los obliga a ejercer un control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales.

El punto es que, a partir de las sentencias que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se acreditan y legitiman las características propias de la conceptualización del Control de la Convencionalidad y su aplicabilidad a la norma interna de los Estados parte.

1. PRECISIONES CONCEPTUALES Y CARACTERÍSTICAS

La Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de sus resoluciones arroja suficiente luz para conceptualizar las características propias del control de la convencionalidad como se desglosa a continuación:

Debe ser *ex officio*. En el marco de las competencias y regulaciones procesales correspondientes, el punto 128 del Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006, dice:

Quando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes [...].⁹

Corresponde a los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles su observancia obligatoria: el punto 225 del Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 dice: “[...] En esta tarea, los jueces y los órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no sólo el tratado, sino también la interpretación que de éste ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”¹⁰

⁹ *Ibidem*, nota 9.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010, consultable en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHMI.pdf>

Es una “obligación de toda autoridad pública”, se explica a partir de dos casos que definen esta obligatoriedad. El punto 239 del Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 dice:

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “*susceptible de ser decidido*” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” [...], *que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial*. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia ha ejercido, en el Caso Nibia Sabalsagaray Curutchet,¹¹ un adecuado control de convencionalidad respecto de la Ley de Caducidad, al establecer, *inter alia*, que “el límite de la decisión de la mayoría reside, esencialmente, en dos cosas: la tutela de los derechos fundamentales (los primeros, entre todos, son el derecho a la vida y a la libertad personal, y no hay voluntad de la mayoría, ni interés general ni bien común o público en aras de los cuales puedan ser sacrificados) y la sujeción de los poderes públicos a la ley.”¹²

¹¹ Este caso corresponde a la Suprema Corte de Justicia del Uruguay, *Caso de Nibia Sabalsagaray Curutchet*: ratificación popular por referéndum promovido contra la ley en 1989. Ejercicio directo de la soberanía popular por vía de referéndum. El rechazo de la derogación por parte de la ciudadanía no extiende su eficacia al punto de otorgar una cobertura de constitucionalidad a una norma legal viciada por transgredir normas o principios consagrados y reconocidos por la Carta. Como sostiene Luigi Ferrajoli, “*las normas constitucionales que establecen los principios y derechos fundamentales garantizan la dimensión material de la democracia sustancial*”, que alude a aquello que no puede ser decidido o que debe ser decidido por la mayoría, vinculando la legislación, bajo pena de invalidez, al respeto de los derechos fundamentales. Al respecto, Ferrajoli califica como “*una falacia metajurídica la confusión que existe entre el paradigma del Estado de Derecho y el de la democracia política, según la cual una norma es legítima solamente si es querida por la mayoría*” (las cursivas son mías).

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman vs. Uruguay, fondo y reparacio-

El segundo es el Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014, en los puntos 231 y 244 se señala:

Además, ha dispuesto en el Caso de las Masacres de El Mozote y lugares aledaños que el Estado debe asegurar que la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz no vuelva a representar un obstáculo para la investigación de los hechos materia del presente caso ni para la identificación, juzgamiento y eventual sanción de los responsables de los mismos y de otras graves violaciones de derechos humanos similares acontecidas durante el conflicto armado en El Salvador. Esta obligación vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto, los cuales se encuentran obligados a ejercer un control “de convencionalidad ex officio [...]”, “Por otra parte, la Corte estima pertinente ordenar al Estado que implemente, en un plazo razonable, programas permanentes de derechos humanos dirigidos a policías, fiscales, jueces y militares, así como a funcionarios encargados de la atención a familiares y víctimas de desaparición forzada de personas, en los cuales se incluya el tema de los derechos humanos de niñas y niños desaparecidos durante el conflicto armado interno y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, así como del control de convencionalidad.”¹³

Se extiende a otros tratados de derechos humanos: El parámetro de esta convencionalidad se observa en el Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 el punto 330 dice:

Asimismo, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que, cuando un Estado es parte de tratados internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Belém do Pará, dichos tratados obligan a todos sus órganos, incluido el

nes, sentencia de 24 de febrero de 2011, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 14 de octubre de 2014, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_285_esp.pdf

poder judicial, cuyos miembros deben velar por que los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin [...].¹⁴

El parámetro se amplía a las Opiniones Consultivas: Las opiniones consultivas son solicitadas por los Estados miembros con la finalidad de establecer un parámetro descriptivo relativo a temas específicos que la propia Convención no determina per se. En el punto 31 de la *Opinión Consultiva OC-21/14. Resolución de 19 de agosto de 2014*, plantea los derechos y las garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.

Del mismo modo, la Corte estima necesario recordar que, conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél. Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es, “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”.¹⁵ A su vez, a partir de la norma convencional interpretada a través de la emisión de una opinión consultiva, todos los órganos de los Estados Miembros de la OEA, incluyendo a los que no son Parte de la Convención pero que se han obligado a respetar los derechos humanos en virtud de la Carta

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala. fondo, reparaciones y costas, sentencia de 20 noviembre de 2012, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_253_esp1.pdf

¹⁵ El 7 de julio de 2011, la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana y de conformidad con lo establecido en los artículos 70.1 y 70.2 del Reglamento, presentaron una solicitud de Opinión Consultiva sobre niñez migrante a fin de que el Tribunal determinara con mayor precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas posibles de ser adoptadas respecto de niñas y niños, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de diversos artículos de la Convención ADH y los diversos artículos de la Declaración Americana de los DH y Deberes del Hombre así como el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758>

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL PARA EL ESTADO MEXICANO...
CLAUDIA ELENA MORAZÁN SILVA

de la OEA (artículo 3.I) y la Carta Democrática Interamericana (artículos 3, 7, 8 y 9), cuentan con una fuente que, acorde a su propia naturaleza, contribuye también y especialmente de manera preventiva, a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos y, en particular, constituye una guía a ser utilizada para resolver las cuestiones sobre infancia en el contexto de la migración y así evitar eventuales vulneraciones de derechos humanos.¹⁶

No es una imposición de la CADH sino un modelo, como puede observarse de los anteriores casos y sus análisis, estos son los que dan solidez y sustento al control de convencionalidad para una mejor comprensión conceptual y las características que emanan de éste. Lo que queda aclarado en el punto 124 del Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, en el cual se establece que:

Finalmente, en relación con los argumentos del representante y de la Comisión [...] sobre la vulneración del derecho a la protección judicial con motivo de la ausencia de un Tribunal Constitucional, si bien la Corte reconoce la importancia de estos órganos como protectores de los mandatos constitucionales y los derechos fundamentales, *la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad*. En este sentido, la Corte recuerda que la obligación de ejercer un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana le compete a todos los órganos del Estado, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles.¹⁷

Por tanto, las consideraciones del control de la convencionalidad deberá comprender estos 5 puntos: 1) Ser *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana; 2) Los jueces y órganos vinculados a la administración

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982, serie “A” No. 2, párr. 29, consultable en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf; también Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Boyce y otros Vs. Barbados, excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 20 de noviembre de 2007, serie “C” No. 169, párr. 15, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de enero de 2014, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_276_esp.pdf

de justicia en todos los niveles deberán observarlo de manera obligatoria, pues es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial; 3) Se extiende a otros tratados de derechos humanos, debido a que deben velar por que los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin. 4) El parámetro se amplía incluso a las Opiniones Consultivas, particularmente porque cuentan con una fuente que, acorde a su propia naturaleza, contribuye de manera preventiva, a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos; 5) No se trata de una imposición por parte de la Convención Americana de DH sino que se propone como un modelo.

Así, al ejercer el control de convencionalidad y al reconocer la importancia de perfeccionarlo y desarrollarlo en el ejercicio de las atribuciones y competencias por todas y cada una de las autoridades intervinientes en los tres poderes de la Unión y hacia los tres niveles de gobierno en la nación mexicana, será posible garantizar los derechos humanos en el país. Sin embargo, ¿qué pasa con el principio de separación de poderes? ¿Quién le ordenará a los Poderes de la Unión aquello que se deba hacer?

IV. DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO MEXICANO

Al hablar de poderes, se hace referencia a los principales órganos de Estado que, conforme al artículo 49 constitucional, se encuentran en el mismo nivel con el fin de lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco, dividiéndose para sus respectivas funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.¹⁸ Cabe destacar que, en los primeros pronunciamientos de la SCJN, se establecía claramente que: “El principio de la división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponde a los otros [...]”.¹⁹

Esto nos lleva a considerar el principio de la división de poderes, el cual delimita el poder en un sistema de pesos y contrapesos, con la finalidad de

¹⁸ Para mejor referencia, véase Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2005, p. 412, así como de la Segunda Sala, SCJN, “Tesis 2a CXXVIII/2001”, Tesis aislada constitucional 189108, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, tomo XIV, agosto 2001, p. 227.

¹⁹ Para mejor referencia, véase Pleno SCJN, “Médicos”, tesis aislada administrativa 282488, *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, quinta época, tomo XIX, p. 97.

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL PARA EL ESTADO MEXICANO...
CLAUDIA ELENA MORAZÁN SILVA

ejercer un mutuo control de interacción de los tres grandes órganos del Estado. Cada uno desempeña una función diferente y ninguno de ellos puede en la esfera de sus competencias ejercer funciones que le correspondan al otro, pues de lo contrario se estaría violentando el principio de la división de poderes, que es lo que mantiene en equilibrio al Estado.²⁰

Existen, además, *funciones emergentes* de control y de fiscalización, que son funciones administrativas asignadas o atribuidas a la función pública, insertas en cada órgano del Estado a nivel federal, estatal y municipal. Conlleva el ejercicio de la potestad del imperio de la autoridad, esto es, de la soberanía del Estado, en el que no es delegable su carácter y cuya realización atiende al interés público. A estas actividades se les conoce como *funciones públicas* y éstas no pueden llevarse a cabo por los particulares debido a que traerían consigo consecuencias graves. Por ejemplo, *las funciones monetarias, electorales, de inspección, registrales, de verificación, de control y aquellas que tienen que ver con la fiscalización*.

Para el caso que nos ocupa, se entiende por *control* la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, *que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos*.²¹ Así, el control y la vigilancia de la administración pública se dan desde afuera y desde adentro de ésta. Desde afuera, por medio de los órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales, del órgano legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal mexicano es la Auditoría Superior de la Federación, por medio de la participación ciudadana y social, así como por el *ombudsman*. Desde adentro, la administración pública inserta en cada poder y órgano del Estado, la función de fiscalización por medio (en el caso del Poder Ejecutivo) de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las Contralorías Internas de cada una de sus dependencias y entidades, así como por medio del Recurso Administrativo. De manera similar ocurre en la administración pública de los órganos de la Ciudad de México y al interior de la República.

El Control se ejerce de manera vertical, así como de adentro hacia afuera y viceversa. En el ejercicio de la función pública de la fiscalización tiene

²⁰ Para mejor referencia, véase Pleno SCJN, “División de Poderes”, tesis aislada constitucional y administrativa 287532, *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, quinta época, tomo VIII, p. 253.

²¹ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, UNAM, México, 2002, pp. 22-23.

como objetivos de control, la pretensión de que sus operaciones se efectúen de conformidad con las leyes, con los planes, con los programas y con los presupuestos aprobados previamente, con la normativa en vigor y con las instrucciones impartidas. De esta manera, el control que realiza un órgano, un funcionario o un Poder, *que por Ley le es atribuida la función de examinar la legalidad o la conveniencia de un acto o actos le obliga a pronunciarse sobre ellos atendiendo a los principios del control convencional.*

V. OBLIGATORIEDAD DEL ESTADO MEXICANO EN LA FIRMA DE UN TRATADO INTERNACIONAL

La soberanía del Estado no es delegable en su carácter y ésta sólo atiende al interés público, lo que nos lleva a precisar que el ejercicio de esta soberanía jugará un papel muy importante para el cumplimiento de los compromisos adquiridos ante la firma de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Por ello, es de vital importancia considerar que la Convención Americana se ha establecido como la norma internacional más amplia sobre derechos humanos de todas las personas.

Es el Pacto de San José de Costa Rica y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), por su naturaleza coadyuvante o complementaria, que ofrece al derecho interno de los Estados Americanos dos obligaciones generales para todos los Estados parte que firman el tratado, lo que obliga de manera directa al Poder Legislativo:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos “1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano. Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter

que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.²²

Aquí surge la gran interrogativa, “con arreglo a sus procedimientos constitucionales [...] las medidas legislativas o de otro carácter [...]”, ¿Quién ordenará al Legislativo legislar dentro del Congreso? ¿Cuál será el procedimiento para dar cumplimiento a lo pactado al interior de las leyes domésticas?

1. PRINCIPIOS GENERALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE TRATADOS INTERNACIONALES

Para el cumplimiento de los tratados internacionales deberá observarse estos tres principios generales de derecho: 1) *Effet utile*, “efecto de utilidad o efectividad”; 2) *Pacta sunt servanda*, “observancia de acuerdos”, y 3) *El principio de buena fe*.

La Corte Internacional de Justicia, en su Opinión Consultiva sobre la Competencia de la Asamblea General para la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas, precisó que los tratados internacionales sobre derechos humanos deben interpretarse bajo el *principio de efectividad*, de manera que sus disposiciones sean efectivas “*effet utile*” siendo eficaces en su sentido natural u ordinario dentro del contexto en que ocurren según su objeto y fin.²³ El Artículo 2 de la CADH dice que las medidas adoptadas de derecho interno de conformidad con la Convención Americana tienen que ser *efectivas*, y yo agregaría el criterio del profesor Cançado Trindade, quien argumenta que:

El principio de la efectividad (*ut regis magis valeat quam pereat effect utile*) abarca las normas tanto sustantivas como procesales de los tratados de derechos humanos, y el carácter objetivo de las obligaciones de protección y la noción de garantía colectiva, subyacente a tales tratados, tienen primacía sobre restricciones adicionales emanadas del Estado individual.²⁴

²² Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

²³ La SCJN citó este criterio de la Corte Internacional de Justicia en su *Opinión Consultiva OC-04/84* del 19 de enero de 1984, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22853.pdf>

²⁴ Cançado Trindade, Antônio Augusto, “Las cláusulas pétreas de la protección internacional del ser humano”, en *Memoria del seminario el sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, t. I, 2ª ed., Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2003, p. 63; disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/Semin1.pdf>

Por otra parte, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados firmada en dicha ciudad el 23 de mayo de 1969, que entró en vigor el 27 de enero de 1980, en los artículos 26 y 27 se encuentran estos dos principios: *Pacta Sunt Servanda* y *Principio de Buena fe*. “Observancia de los tratados. Artículo 26. ‘Pacta sunt servanda’. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. De manera que “lo pactado obliga”, principio fundamental del derecho internacional consuetudinario, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. Así lo manifiesta el Artículo 27: “El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”. Para mejor referencia:

Nulidad de los tratados. Artículo 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 1. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

Así también la jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas a ajustar sus comportamientos, a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta *vir bonus*”. Así, la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”.²⁵

²⁵ Definición derivada de la Sentencia emitida por la Corte Constitucional Colombiana que describe de manera muy puntual este principio de buena fe. “Principio de buena fe” (s.f), en: Corte constitucional, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1194-08.htm>

2. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

Cuando se habla de “responsabilidad” es importante conocer el sentido que tiene y de dónde proviene. “La palabra Responsabilidad proviene del término latino *responsum* (ser capaz de responder, corresponder con otro)”,²⁶ que a su vez “se forma con el prefijo *re*, que alude a la idea de repetición, de volver a atrás, y el verbo *spondere*, que significa ‘prometer’, ‘obligarse’ o ‘comprometerse’”,²⁷ “es la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquier pérdida o daño que se le hubiere causado a un tercero”.²⁸ Por ello, la responsabilidad hace que un individuo u organismo se comporte o responda, de tal manera que puedan confiar en él, ya que con ésta garantiza el cumplimiento de los compromisos adquiridos y genera confianza y tranquilidad entre las personas. En su estado ético, moral y social, se trata de que emerja entre los Estados que firman un Tratado Internacional. También se refiere a la obligación de responder ante un hecho, a partir de la ideología y las normas internas de una entidad. La responsabilidad que se da en sociedad es positiva en el sentido de obligarse a actuar o a realizar algo, y negativa cuando se abstiene de actuar o realizar algo. En pocas palabras, responsabilidad significa “hacerse cargo”.

Por tanto, el Estado —parte firmante de un Tratado de Derechos Humanos— deberá *hacerse cargo* de ejecutar las acciones que merezcan toda atención y puntualidad para garantizarlos. Tiene que ver con los actos responsables de la función del Estado como garante de Derechos Humanos. Esto está relacionado con la política pública, que da cumplimiento a los fines políticos del Estado. Se les considera actos de actitud responsable aquellos que garantizan a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, que estén de verdad protegidos en Derechos Humanos, fin último de este Tratado que busca la protección más amplia de todos los pueblos y sus gobiernos.

Todo ciudadano busca que su forma de gobierno sea la más justa, la más humana y que proporcione mayor seguridad, por lo que aquellos Estados que tienen muchos casos ante la CIDH no son precisamente los más responsables. Y los que se hacen cargo de brindar mejores garantías a los suyos menos precisan de la revisión de la Corte. Cuando el órgano internacional que revisa los casos y

²⁶ “Responsabilidad” (s. f.), en: Significados.com., disponible en: <http://conceptodefinicion.de/responsabilidad/>

²⁷ “Responsabilidad” (s. f.), en: Significados.com., disponible en: <https://www.significados.com/responsabilidad/>

²⁸ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense*, Impreso en la Oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1998, p. 632.

atribuye responsabilidad a los Estados, ésta es derivada de la irresponsabilidad de éstos; de *no hacerse cargo* en garantizar la protección de los Derechos Humanos a sus gobernados, fallando así en su función.

En la responsabilidad opera el deber de reparar, el deber de garantía. La reparación consiste en cumplir adecuadamente el deber de garantía con una perspectiva integral. Implica restitución de derechos, medidas de rehabilitación, de indemnización, de satisfacción, de reparación económica o pecuniaria de daños materiales o daños inmateriales. La CIDH atribuye responsabilidad tanto en *acciones* como en *omisiones* al Estado parte, al resolver y sentenciar cada caso presentado. Sin embargo, de manera interna ésta se le atribuye a cada uno de los poderes de la Unión. Por ejemplo:

Se atribuye responsabilidad al Poder Ejecutivo. Cuando las policías o los militares violan derechos humanos en el ejercicio de sus funciones, con detenciones inadecuadas, desapariciones forzadas, etc., que conllevan responsabilidad internacional. Un ejemplo de *acción* lo encontramos en el Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, sentencia de 12 de septiembre de 2005 en su párrafo 1: “El Estado debe cumplir las medidas dispuestas relativas a su obligación de investigar los hechos denunciados, así como identificar, juzgar y sancionar a los responsables, en los términos de los párrafos 96 a 100 de la presente Sentencia”.²⁹ Otro caso por omisión lo encontramos en el González y Otras (Campo Algodonero) vs. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). En esta resolución, la Corte enfatiza la importancia del control de convencionalidad para fortalecer la capacidad institucional para enfrentar los patrones de impunidad en casos de desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres.³⁰

Se atribuye responsabilidad al Poder Legislativo. Cuando los Parlamentos no se involucran en la temática de derechos humanos y se enfocan únicamente en las cuestiones de la *soberanía estatal*, etc., pues este Poder está vinculado a las obligaciones internacionales por los pactos que se firman. Un ejemplo de *acción* lo encontramos en el Caso Barrios Altos vs. Perú, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución del 7 de septiembre de 2012 (excepción preliminar,

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, sentencia de 12 de septiembre de 2005, (excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, (excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf

fondo, reparaciones y costas), por la sanción de una Ley de Amnistía como lo indica el párrafo 59: “[...] han coincidido en manifestar que la Ejecutoria Suprema emitida por la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia el 20 de julio de 2012 es incompatible con los compromisos adquiridos por el Perú al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como que la misma generaría un incumplimiento de lo ordenado por este Tribunal en las Sentencias emitidas en el presente caso [...]”.³¹

Otro caso por *omisión* lo encontramos en el Suárez Rosero vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997 (Fondo). Como lo indica el párrafo 49: “En su escrito de alegatos finales la Comisión afirmó que, en el curso del procedimiento, el Ecuador no sólo no negó que el señor Suárez Rosero hubiese sido detenido en contravención de la legislación ecuatoriana sino que, por el contrario, el agente alterno del Estado en la audiencia pública ante la Corte admitió que la detención del señor Suárez Rosero había sido arbitraria”.³²

En los casos de *omisión* por carecer de leyes contra la discriminación de las mujeres; falta de adecuación normativa violatoria de derechos humanos en materia sucesoria, como el Caso E.S. and S.C. vs. Tanzania, Sentencia de marzo de 2015 (*represented by the Women’s Legal Aid Centre and the International Women’s Human Rights Clinic*). CEDAW/C/60/D/48/2013. Un caso paradigmático en el que existe un triple régimen de regulación de sucesiones: 1) Derecho islámico 2) Ley de Sucesiones de la India y 3) Derecho consuetudinario. Se aplican a los 38 distritos de Tanzania. En esos países, el consuetudinario es “patrilineal”, es decir, que las mujeres no pueden recibir heredad ni pueden heredar. En este caso, hubo violaciones al pacto firmado en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW),³³ incurriendo en responsabilidad internacional por causas atribuibles a “sus costumbres” debido a que no adecuó su norma interna a los compromisos adquiridos.³⁴

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos vs. Perú, supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución del 7 de septiembre de 2012, (excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/barrios_07_09_12.pdf

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, sentencia de 12 de noviembre de 1997 (fondo), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf

³³ *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer* (CEDAW), documento, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso E.S. and S.C. vs. Tanzania, sentencia de marzo de 2015 (*represented by the Women’s Legal Aid Centre and the International Women’s Human Rights Clinic*). CEDAW/C/60/D/48/2013, disponible en: <https://www.sitios.scjn.>

Se atribuye responsabilidad al Poder Judicial. Pues éste tiene que ver con la condena final del Estado, ya que para que un caso sea llevado al plano internacional debe agotarse el proceso en el derecho interno. Es aquí cuando incurren en responsabilidad internacional al no hacerse cargo de lo propio. En el diálogo entre las cortes y los funcionarios de Estado, se estableció la función de que jueces y juezas son “garantes” de la Convención. Esto atribuye fuerza para ejercer el control de convencionalidad con los organismos internacionales. El Poder Judicial directamente puede violar derechos humanos como agente del Estado. Tal es el caso por *omisión*, por ejemplo, del Caso Bulacio vs. Argentina, Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), en sus párrafos 4 y 5:

El Estado debe proseguir y concluir la investigación del conjunto de los hechos de este caso y sancionar a los responsables de los mismos; que los familiares de la víctima deberán tener pleno acceso y capacidad de actuar, en todas las etapas e instancias de dichas investigaciones, de conformidad con la ley interna y las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...], el Estado debe garantizar que no se repitan hechos como los del presente caso, adoptando las medidas legislativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico interno a las normas internacionales de derechos humanos, y darles plena efectividad, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...].³⁵

Se atribuye responsabilidad al Constituyente. Como en el caso de Perú, sancionado por *acción* cuando quiso hacer una reforma a su Constitución en 1993. Siendo un país abolicionista, en un intento por penalizar con muerte actos del tipo penal como el terrorismo, no pudo llevarlo a cabo en virtud de que dos décadas atrás habían ratificado el pacto de San José de Costa Rica, el cual pone límites a la pena de muerte. Ahí se le atribuye responsabilidad internacional al

[gob.mx/peijpg/sites/default/files/sentencias/12-11-2015/4_SENTENCIA Mesa Derecho Civil.pdf](http://gob.mx/peijpg/sites/default/files/sentencias/12-11-2015/4_SENTENCIA_Mesa_Derecho_Civil.pdf). La Corte señaló: “Velar por que todas las leyes consuetudinarias discriminatorias aplicables en el Estado Parte, en particular las disposiciones de la Orden (declaración) de derecho consuetudinario local (Nº 4), sean derogadas o enmendadas y puestas en pleno cumplimiento de la Convención y las recomendaciones generales del Comité, incluso mediante los consejos de distrito cuando corresponda, con miras a proporcionar a las mujeres y las niñas los mismos derechos de administración y herencia una vez que el matrimonio se disuelva por muerte, independientemente de su origen étnico o religión” (traducido).

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bulacio vs. Argentina, sentencia de 18 de septiembre de 2003, (fondo, reparaciones y costas), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf

Constituyente, al intentar introducir en su legislación interna actos contrarios al pacto firmado. Y si se habla de *omisión*, en el Caso “La Última Tentación de Cristo” Olmedo Bustos y otros vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), debido a que el Pacto de San José prohíbe la censura. Esta determinación le costó el señalamiento de responsabilidad internacional, al no adecuar su normativa interna a la Convención.³⁶

Se atribuye responsabilidad al pueblo. Puede incurrir en responsabilidad internacional “el pueblo”, cuando comete actos contrarios al pacto firmado. Esto sucedió en el Caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de Fondo y Reparaciones, 24 de febrero de 2011. La gente (el pueblo) votó dos veces en plebiscito una ley de impunidad. La CIDH determinó que con independencia de que se tratase de un asunto de soberanía popular, el Estado violó derechos humanos cuando emitió normas contrarias a la Convención Americana, aun si éstas derivan del consenso de la población, debido a que los derechos humanos son indisponibles; éstos son un límite a todos los Estados. Y no podrían restaurar por elección popular, por ejemplo, “la tortura”, sin importar cuán mayoritaria pueda ser la decisión de un pueblo, una vez que ha firmado, está obligado.³⁷

La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Opinión consultiva OC 14/94 mediante la cual hace señalamientos relativos a la responsabilidad internacional por la expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención expresados en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte emitió por unanimidad de votos la siguiente opinión:

1. Que la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de ésta y, en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado.
2. Que el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención, genera responsabilidad internacional para tal Estado. En caso de que el acto de cumplimiento

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “La Última Tentación de Cristo” Olmedo Bustos y otros vs. Chile, sentencia de 5 de febrero de 2001, (fondo, reparaciones y costas), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=263&lang=es

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman vs. Uruguay, sentencia de fondo y reparaciones, 24 de febrero de 2011, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

constituya per se un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que ejecutaron el acto.³⁸

A la luz de estos principios expuestos anteriormente, es necesario observar obligadamente al Poder Legislativo la tarea de armonizar la Ley Nacional a la Convencionalidad de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, y adoptar las medidas legislativas pertinentes para su debida aplicación por el Poder Judicial y por todas las autoridades públicas, cualesquiera que sean sus poderes u órganos, que puedan por actos u omisiones violar, dentro de sus funciones y atribuciones legales, derechos internacionalmente consagrados en el artículo 1.1 de la Convención Americana, y abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a la Convención, evitando incurrir en responsabilidad internacional.

3. INFORMES PERIÓDICOS A LOS COMITÉS DE DERECHOS HUMANOS

La responsabilidad internacional establece elementos esenciales que deben ser observados como, por ejemplo, la existencia de un delito material o moral que produzca daños o lesiones a la integridad de las personas, que exista una flagrante violación a una norma de derecho internacional o actos imputables directa o indirectamente a un Estado, la violación de un acto u omisión en el derecho interno vigente, así como la violación o acto ilícito imputable al Estado como persona jurídica.

Derivado de ello surgen los Comités de vigilancia al cumplimiento de los actos sentenciados por la CIDH, que tienen la facultad de supervisar el cumplimiento de los acuerdos pactados, firmados y ratificados por los países firmantes. Todos los Estados parte deben presentar ante estos Comités informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar informes periódicos después de la aceptación del Pacto y luego cada año. Pueden variar, dependiendo del Comité desde uno, tres, cuatro o cinco años. Los Comités examinan cada informe y expresan sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de “observaciones finales”. Cada uno de ellos cuenta con expertos independientes en derechos humanos provenientes de todo el mundo, que sirven a título personal y no

³⁸ Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el 9 de diciembre de 1994, *Opinión OC 14/94*, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1262.pdf?view=1>

como representantes de los Estados miembros. Las observaciones finales de cada Comité representan una evaluación independiente del cumplimiento de los Estados de sus obligaciones bajo el tratado con respecto a los derechos humanos.

Los Comités son seis: de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU; de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; contra la Tortura; de los Derechos del Niño; contra la Desaparición Forzada y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; cada uno de ellos atiende los casos relativos a su materia.

VI. PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo como garante de los derechos humanos genera leyes que respetan y promueven las garantías, al crear mecanismos jurídicos para protegerlos, como primer paso para consolidar un Estado de Derecho democrático. Cuando un Estado ratifica un tratado internacional, está obligado a realizar una armonización de su derecho nacional y a superar las dificultades que encuentre para dar cabal cumplimiento al compromiso que adquiere, principalmente porque los legisladores realizan esta labor.

El artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la obligación de respetar los derechos, establece que los Estados partes se comprometen a proteger las libertades y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna. En cuanto al artículo 2º, se refiere al deber de adoptar disposiciones de derecho interno y señala que, si el ejercicio de derechos y libertades mencionados no estuviere garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes deben adoptar medidas legislativas para hacer efectivas esas garantías.

Es así que, el Congreso emite leyes que cumplan con todas las obligaciones del artículo primero constitucional en materia de derechos humanos, el Parlamento (los diputados y los senadores) son quienes cumplen con las obligaciones que les marca la Carta Magna. Por ello, los Poderes de la Unión en su conjunto y en particular el Poder Legislativo deben dotar de una legislación respetuosa y protectora de los derechos humanos para todos los mexicanos, que atienda los principios del control de convencionalidad y el pleno respeto de los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos.

Durante la LXIII Legislatura, en el Senado de la República, en las Mesas de Análisis Sobre Protección de Derechos Humanos realizadas en o 2014, con el tema: “Control de la Convencionalidad”, en tiempos de Arely Gómez como senadora, se emitieron algunas recomendaciones importantes por el entonces director general de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Ricardo Sepúlveda Iguiniz, quien expuso que: “El país se debe de dirigir hacia una sociedad de derechos y para ello se tiene que extraer la potencialidad transformadora de las circunstancias sociales”, y puntualizó que “la reforma Constitucional en la materia incluye la obligación de todas las autoridades de respetar, proteger y garantizar las garantías individuales”.

Por parte de la Unidad Jurídica y de Análisis de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU, Alan García Campos resaltó que: “La conveniencia de armonizar el derecho interno y el internacional, de no ser así, se corre el riesgo de limitar o imposibilitar los compromisos contraídos en el ámbito mundial”.

De la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, José de Jesús Orozco Henríquez, consideró que: “El sistema producido por el legislativo debe de eliminar normas que puedan ser nocivas de los derechos humanos, tal y como lo mandata el artículo 2do. de la Convención Interamericana de Derechos Humanos”.

El juez Eduardo Ferrer Mc-Gregor Poisot de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, enfatizó que: “El legislador cuando emita una nueva ley tiene que aplicarla o emitirla a la luz de lo que soberanamente el Estado mexicano se comprometió en los tratados internacionales”.

La Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR, Mariana Benítez Tiburcio, destacó que: “Los jueces tienen la facultad de hacer viva la vigencia de todas las normas de derechos humanos previstas en la Constitución y, consecuentemente, están autorizados para aplicarlas con el fin de garantizar la máxima protección de las garantías individuales”.³⁹

A pesar de los señalamientos emitidos por estas autoridades, si bien el Estado mexicano lleva la mejor intención de cumplir lo pactado, se evidencia la urgente necesidad de armonizar el derecho interno con el internacional para respetar, proteger y garantizar así los derechos humanos de los gobernados, sin

³⁹ Comunicado-1116. Senado de la República del Poder Legislativo mexicano, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/13580-poder-legislativo-garante-de-los-derechos-humanos-senadora-arely-gomez.html>

considerar los procedimientos internos del parlamento mexicano, que en más de las veces impide que estos señalamientos y recomendaciones se lleven a cabo en tiempo razonable; principalmente, porque los procedimientos internos obedecen a intereses partidistas que dificultan el cumplimiento de los pactos.

1. APLICACIÓN DEL CONTROL DE LA CONVENCIONALIDAD

Así comienzan a establecerse los primeros cambios importantes respecto de la aplicación del control de la convencionalidad en diversos casos fallados por la Corte IDH, en los que se destaca el cómo habrá de dilucidarse dicho control. Por ejemplo, en el Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, el cual se inscribe en la línea de varios fallos de la Corte IDH en casos de leyes de autoamnistía, se resolvió sobre la invalidez del decreto ley que dejaba en la impunidad los crímenes de lesa humanidad en el periodo comprendido de 1973 a 1979 de la dictadura militar de Augusto Pinochet, debido a que dicho decreto resultaba incompatible con la Convención Americana ya que carecía de “efectos jurídicos” a la luz de dicho tratado, en el que destacan los párrafos 123 y 124 de este fallo, que contienen la esencia de la doctrina:

123. La descrita obligación legislativa del artículo 2 de la Convención tiene también la finalidad de facilitar la función del Poder Judicial de tal forma que el aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular. Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana. 124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado,

también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.⁴⁰

A partir de 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustituyó las expresiones relativas al Poder Judicial que hace referencia a que *todos los órganos de los Estados* que han ratificado la Convención Americana, incluyendo a sus jueces, deben velar por el efecto útil del Pacto, y que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están obligados a ejercer, de oficio, el *control de convencionalidad*.⁴¹ Esta consideración de ejercer este tipo de control por todos los órganos de los Estados se entiende no sólo a los *jueces y órganos vinculados a la administración de justicia*, sino también a las *autoridades administrativas*; por supuesto, dentro de sus respectivas competencias y regulaciones procesales.

En los Casos Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010)⁴² y Caso Gelman vs. Uruguay (2011),⁴³ ha quedado clarificado por la Corte IDH que debe primar un *control de convencionalidad* al constituir la función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial. Este tipo de control es considerado como de carácter *difuso*, por la existencia de diversos grados de intensidad y realización dependiendo de las competencias de cada autoridad.⁴⁴

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de septiembre de 2006, serie “C” No. 154, párrs. 123 a 125, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie “C” No. 220, párrs. 18 a 21, “Control difuso de la convencionalidad”, voto razonado del juez ad hoc Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/cabrera_21_08_13.pdf

⁴² *Ibidem*, nota 42.

⁴³ *Ibidem*, nota 38.

⁴⁴ *Ibidem*, nota 42, pp. 343-344 y 386-390.

Aun cuando es el Poder Judicial de la Federación y, en último término, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes interpretan la constitucionalidad de las leyes, así como ejercer el control de convencionalidad, esto no se opone a que todas y cada una de las autoridades del Estado mexicano cumplan con el deber de cuidar que los actos legislativos y de autoridad observen a la Constitución como ley suprema y a los Tratados internacionales en materia de Derechos Humanos de conformidad con el Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁵

Esta obligación de adecuar el derecho interno debe ser cumplida sin demora por el Estado, tal como se precisó en la Resolución 1701 de 2000, de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la que se resolvió instar a todos los Estados miembros de la Organización a que adopten *las medidas legislativas o de otra índole, según el caso, que sean necesarias para asegurar la aplicación de las normas interamericanas de derechos humanos en el ámbito interno de los Estados*.⁴⁶

Para cumplir la obligación de armonizar el derecho interno, el Estado mexicano debe realizar adecuaciones legislativas y efectuar *strictu sensu* otras medidas que le permitan garantizar los derechos reconocidos en los tratados. Por ello, en las medidas judiciales (o de otro tipo) se hace necesario el control difuso de convencionalidad. Así, la armonización horizontal involucra directamente a las tres ramas del poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como lo señala Flores Mena:

Las normas por sí solas no tienen la fuerza para ser eficaces, por lo que requieren de una implementación material, administrativa o estructural que otorgan los reglamentos y los actos administrativos de acompañamiento a tales normas para su plena vigencia social. La interpretación realizada por las instancias jurisdiccionales competentes, sirven de colofón para su cabal comprensión en el mundo de los hechos y supuestos jurídicos.⁴⁷

⁴⁵ “[...] No siendo privativo de la autoridad judicial federal, la facultad de hacer el examen de constitucionalidad de los actos reclamados todas las autoridades incluso las administrativas, están obligadas a entrar en ese examen y no rechazarlo a título de incompetencia”, *Discusiones de los ministros en las salas en 1942*. El ministro Fraga sostiene que todas las autoridades deben negarse a aplicar leyes que razonablemente sean consideradas inconstitucionales, México, SCJN, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/835/12.pdf>

⁴⁶ OEA, Asamblea General, *Evaluación del funcionamiento del Sistema Interamericano de protección y promoción de los Derechos Humanos para su perfeccionamiento y fortalecimiento*, Documento AG/RES. 1701 (XXX-O/00), 2000.

⁴⁷ Flores Mena, Rubén Jaime, *La cultura de los derechos humanos, Asignatura pendiente en el ámbito jurídico-formativo local*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión

El legislador nacional cuenta con una amplia libertad de configuración legislativa, pero dicha libertad encuentra límites infranqueables en el principio de supremacía constitucional, dentro del cual se encuentra actualmente el conjunto de derechos humanos, en el que depende tanto el nivel de precisión que el constituyente y los tratados internacionales han determinado, el contenido y el alcance del derecho o la garantía que se pretende desarrollar, el alcance de la jurisprudencia y la doctrina de los organismos internacionales.

La armonización legislativa del derecho interno no implica que al garantizar los derechos humanos reconocidos en el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos, éstos deban ser reconducidos a un rango legal. *La armonización legislativa* obedece a la necesidad de dinamizar la acción estatal, articulando los mandatos internacionales a las particularidades del orden interno y definiendo la forma en cómo las autoridades del Estado deben actuar para cumplir con sus compromisos internacionales. Esta obligación de armonización legislativa prevé que el Estado mexicano deba incorporar los mandatos imperativos del orden internacional en su legislación, *desarrollando su sentido y alcance*.

De manera que la constitucionalización de los derechos humanos de fuente internacional, así como el control de la convencionalidad, impongan al legislador *el deber de darle operatividad a los derechos y garantías regulando las materias específicas que se relacionan con éstos, mediante la expedición de leyes concretas*. La premisa de la que parte el estándar de control de convencionalidad es que *ab initio* las autoridades judiciales están sometidas a las normas internas, y cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de ésta y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. Por eso, ante la falla del Legislativo en la armonización *stricto sensu*, el Poder Judicial permanece vinculado, mediante su obligación de realizar el control de convencionalidad para garantizar los derechos humanos, con lo que contribuye a la armonización *lato sensu* de las normas del derecho interno frente al derecho internacional de los derechos humanos.

2. SOBRE LA SOBERANÍA MEXICANA

Es un esfuerzo loable el que México como nación participe en forma decisiva en la construcción de una cultura de derechos humanos, porque es una sociedad

Europea, México, 2005, p. 262.

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL PARA EL ESTADO MEXICANO...
CLAUDIA ELENA MORAZÁN SILVA

donde prevalece la cultura de la dominación, la simulación de la democracia, y donde la impunidad de los crímenes reina como un estructurador social, lo que hace suponer una labor de altos riesgos, de grandes complicaciones de organización, con importantes dilemas en la representación, en particular, en el primer círculo de operadores jurídicos; esto es: funcionarios, jueces, abogados litigantes y organizaciones sociales, que conducen sus causas en juicios y en decisiones públicas o programas de gobierno. Esto lleva a dilucidar las diferencias existentes entre las soberanías de cada estado de la República al entrar al análisis sobre el proceso de apertura al derecho internacional de los derechos humanos en el orden interno del Estado. Eventualmente, los textos constitucionales habían aceptado la incorporación del derecho internacional como parte de las relaciones internacionales de los Estados en el marco de la política externa regida por el derecho internacional convencional, clasificado como derecho internacional público.

Es así que, la Constitución mexicana, desde la de 1857, pasando inalterada a la de 1917 y hasta la reforma de 2011 hoy vigente, reconoce en el artículo 133 la incorporación del derecho internacional al establecer que los tratados internacionales ratificados por México serían *ley suprema de toda la Unión*, de acuerdo con las normas convencionales al margen de la soberanía de los Estados, por lo que las normas, las reglas y los principios del derecho interno se transformaron por la adopción de principios universales como valores fundamentales del derecho en torno a la justicia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, colocados en el nivel máximo de un régimen democrático que los tiene como el eje de todo el ordenamiento jurídico.

Si bien existen opiniones controvertidas en relación con la supremacía constitucional, si la norma doméstica debe prevalecer en tal soberanía, como soberana es una nación, lo cierto es que los derechos humanos y la protección de ellos tienen supremacía en cualquier Estado. Los controles, los mecanismos y las estrategias para lograrlo se debe observar y poner en práctica como elementos prioritarios en cualquier discusión jurídica, de tal suerte que: “Las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá atender a lo que indica la norma constitucional”, criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011.

En el proceso de apertura de las constituciones estatales mexicanas puede apreciarse una lenta aceptación que dificulta el cambio, debido a una postura cerrada que se justifica en el *concepto de soberanía*. Este panorama aún persiste y dificulta una actitud positiva, que se refleja en el ejercicio de la soberanía, ejecutada en un sistema de relaciones horizontales donde el Estado conserva su potestad como afirmación de ésta y como consecuencia de ello se conserva la centralidad jurídica de la Constitución interna, dado que, al ser otorgada por el poder constituyente representante del pueblo soberano, se presenta como carta de soberanía e independencia frente a otros Estados. Es por ello que la aplicación del derecho internacional se realiza conforme a los términos fijados por la Constitución, con un rango legal rechazándose, en muchos casos, la aplicación de normas internacionales en el orden interno. Este problema hace evidente el reflejo de la resistencia que de manera histórica México ha tenido a la injerencia internacional. El discurso recurrido para argumentar opciones contrarias a los signos de apertura internacional es la soberanía, sobre todo a la hora de aplicar la práctica de los derechos que surgen en fuentes nacionales.

La soberanía del Estado se plantea desde el interior la necesidad de anular a sus antagonistas bajo la perspectiva de que no pueden existir más relaciones que las de sujeción frente al Estado soberano, en el que se conciben como un sujeto unitario abstracto capaz de manifestar su voluntad y realizar acciones concretas por medio de sus órganos. Por lo que la tendencia del Estado se presenta como fortaleza cerrada protegida por el principio de la no injerencia que existe sobre la base de la igualdad en relación con los demás Estados y con la idea de que, a medida que el Estado se encuentre subordinado a un ente externo, su soberanía se desvanece, comportamiento que México ha justificado como una medida cauta hacia el reconocimiento de la jurisdicción internacional de la materia.

Esta cautela está perfectamente justificada cuando observamos que México se ha comportado un tanto resistente, a aceptar una jurisdicción internacional como método para dirimir diferencias con terceros Estados o como fórmula para resolver controversias con ciudadanos particulares, fundamentalmente por razones históricas, debidas a la experiencia en tribunales internacionales que no ha sido positiva y por los pocos éxitos logrados cuando se ha recurrido a ellos, en los casos concretos del Fondo Piadoso de las Californias y con la Isla de la Pasión (también llamado Isla Cliperton), que resultaron contrarias a México. Por esas razones políticas, México ha aceptado con reservas la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. Tan sólo la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969, en la que su ratificación ocurre hasta el 24 de marzo de

1981, se acepta la competencia de la CIDH hasta el 16 de diciembre de 1998, fecha en la que México no se mostró muy flexible en su soberanía, que aunque en la última década han destacado los esfuerzos conjuntos para dar prioridad a los Derechos Humanos, en un intento por mantener una congruencia entre los ámbitos nacionales e internacionales.

Pese a ello, la obligación de garantizar los derechos humanos supone el deber de remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos disfruten de los derechos humanos que le son debidos. Consecuentemente, y derivado de este planteamiento, para el ordenamiento mexicano, los jueces se adscriben al término *toda autoridad*, pues son parte de los órganos del Estado, encargados de velar y garantizar los Derechos Humanos después de la modificación constitucional, con independencia del nivel en que se encuentren, toda vez que el mandato no realiza distinción alguna, pues éste se refiere a una denominación universal: *toda autoridad*, en la que se incluyen todos los jueces del país y todas las autoridades gubernamentales, esto es, los tres poderes de la Unión.

VII. CONCLUSIONES

El paradigma que surge en la última década entre el derecho constitucional y el derecho internacional en materia de derechos humanos ha provocado una reestructuración en la concepción jurídica mexicana, al impactar en la forma en que jueces y juezas nacionales deben interpretar y aplicar el derecho vigente, que no se limita a las normas constitucionales y secundarias, sino que se extiende a las normas internacionales en esta materia y tienen la obligación de ejercer un doble control de la legalidad de los actos y las omisiones de los poderes públicos.

Esta transformación del derecho está basada en el fortalecimiento de tres ejes importantes: *la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos*. El papel trascendente en este cambio lo debemos al *control de convencionalidad*, figura que ha sido establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que los Estados parte de la Convención Americana asumen el compromiso para aplicarlo en sus procesos internos, debido a que este control, como se ha venido señalando, no tiene una estructura específica, sino que va adquiriendo forma y sustancia en la medida que surge de los jueces y de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que ni la CADH, ni la jurisprudencia de la CIDH han definido aún un modelo concreto para realizar dicho control.

La progresividad de los mecanismos y las leyes mexicanas obliga a tener progresividad en los Sistemas, en los Organismos y en la Construcción estructural de la administración gubernamental, tomando en consideración parámetros y estándares universales de mayor protección de derechos humanos, desarrollados desde la profesionalización de aquellos que tienen en su deber y responsabilidad nacional, el cumplimiento de los acuerdos pactados, que nos obligan ante una responsabilidad de carácter internacional.

Realizar estos cambios en los tres poderes del Estado es un compromiso al que México se enfrenta ante las exigencias de la progresividad política, económica y de derechos humanos en la actualidad. Capacitar a juzgadores, defensores, fiscales y a todo el aparato jurisdiccional, es una tarea de continua actualización. Lo demanda la obligación frente a los tratados firmados y lo demanda la sociedad mexicana que cambia y se transforma ante las exigencias de las perspectivas universales de protección a la dignidad humana.

Hablar de control constitucional, de control de convencionalidad a la luz de los compromisos internacionales en los que México es parte, debe ir aparejado del refuerzo necesario en la independencia y autonomía de los Poderes de la Unión, tanto locales como federales, así como su funcionalidad mediante una intensa capacitación, profesionalización y actualización de cada funcionario, proveyendo al intérprete de la ley, con la legislación debidamente armonizada para cumplir a cabalidad con su función, potencializando los derechos humanos con principios y valores que doten de sentido a todas las normas de los ordenamientos internos que le son necesarios.

Por otra parte, hablar del control internacional para el cumplimiento de las obligaciones internacionales resulta íntimamente ligado con el problema de Estado de derecho interno, que implica tres características importantes. La preeminencia del derecho regular frente a la influencia del poder arbitrario, la igualdad ante la Ley o la sujeción del derecho de la tierra, administrado por las cortes ordinarias y la existencia de una Constitución.

El Estado de derecho es un principio incontrovertido en muchos de los sistemas jurídicos internos de los Estados y en el derecho internacional es un sistema jurídico específico en el que la autoridad central no es arbitraria como ocurre en el derecho interno, debido a que, el concepto de Estado de derecho implica la *integridad y la certeza de derecho*; la igualdad de los sujetos del derecho internacional, la proscripción de la arbitrariedad y la aplicación efectiva del mismo derecho internacional, ya que ése es su objetivo central.

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL PARA EL ESTADO MEXICANO...
CLAUDIA ELENA MORAZÁN SILVA

Ante este panorama, los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben implementar políticas públicas tendientes a expandir el conocimiento de las Reformas, el Derecho Internacional y la información relativa a Tratados Internacionales con los que México ha tenido firma y ratificación; en donde los compromisos obligan a estar a la vanguardia de los procesos legales nacionales e internacionales, no dejando esta tarea en exclusiva al Judicial. Elaborar medidas para evaluar la eficacia de aquellos a los que se les confiere el ejercicio de los controles constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos en todos los niveles de gobierno. Por ello, la insistencia en señalar la imperante necesidad de capacitación, profesionalización y actualización de cada funcionario para interpretar adecuadamente, y apegados a derecho, toda la materia en derechos humanos, aplicando evaluaciones constantes para verificar su aplicación, que es el objetivo fundamental de su implementación.

Finalmente, es de vital importancia considerar que la responsabilidad del Estado mexicano radica en *la función* de otorgar la mejor y más amplia protección a sus gobernados, hacerse cargo de aquello que le es debido, corresponder a los pactos firmados y ratificados para mejorar la calidad de sus ciudadanos. Hay que recordar que el Estado que incurre en responsabilidad internacional queda sujeto a una serie de consecuencias jurídicas, debido a que “el deber de cumplir no cesa”. Es el Estado quien pone fin a la conducta infractora y debe ofrecer garantías para que no se repitan. Es el Estado quien debe hacerse cargo de reparar el perjuicio, tanto material como moral, incluyendo el honor, la dignidad y el prestigio de cada gobernado en esta nación.

VIII. REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

Cançado Trindade, Antônio Augusto, “Las cláusulas pétreas de la protección internacional del ser humano”, en *Memoria del seminario el sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, t. I, 2ª edición, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2003. Disponible para su consulta en <http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/Semin1.pdf>

Esriche, Joaquín, *Diccionario razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense*, Impreso en la Oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1998.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2005.

Flores Mena, Rubén Jaime, *La cultura de los derechos humanos. Asignatura pendiente en el ámbito jurídico-formativo local*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2005.

Mariño Méndez, Fernando M., *Derecho Internacional público, parte general*, Trotta, Madrid, 2005.

Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, UNAM, México, 2002.

OEA, Asamblea General, Evaluación del funcionamiento del Sistema Interamericano de protección y promoción de los Derechos Humanos para su perfeccionamiento y fortalecimiento, Documento AG/RES. 1701 (XXX-O/00), 2000.

CASOS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párrs. 123 a 125, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

Caso Barrios Altos vs. Perú, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución del 7 de septiembre de 2012, (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/barrios_07_09_12.pdf

Caso Boyce y otros vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párr. 15, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf

Caso Bulacio vs. Argentina, Sentencia de 18 de septiembre de 2003, (Fondo, Reparaciones y Costas), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf

Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, párrs. 18 a 21. “Control difuso de la convencionalidad”. Voto razonado del juez ad hoc Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/cabrera_21_08_13.pdf

Caso E.S. and S.C. vs. Tanzania, Sentencia de marzo de 2015 (represented by the Women’s Legal Aid Centre and the International Women’s Human Rights Clinic). CEDAW/C/60/D/48/2013, disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/peijpg/sites/default/files/sentencias/12-11-2015/4_SENTENCIA_Mesa_Derecho_Civil.pdf

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL PARA EL ESTADO MEXICANO...
CLAUDIA ELENA MORAZÁN SILVA

Caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de Fondo y Reparaciones, 24 de febrero de 2011, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf

Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_253_esp1.pdf

Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia sentencia de 12 de septiembre de 2005, (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_132_esp.pdf

Caso La Última Tentación de Cristo Olmedo Bustos y otros vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=263&lang=es

Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_276_esp.pdf

Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 30 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM4.pdf>

Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_285_esp.pdf

Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997, (Fondo, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf

Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_174_esp.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Opinión Consultiva OC 02/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf

Opinión Consultiva OC 04/84 de 19 de enero de 1984, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22853.pdf>

Opinión consultiva OC 14/94 de 9 de diciembre de 1994. Consultable en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1262.pdf?view=1>

Opinión Consultiva OC 21/14. Resolución de 19 de agosto de 2014. Consultable en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758>

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente al 15/09/2017 consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, disponible en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente al 19/01/2018, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

TESIS Y JURISPRUDENCIAS MEXICANAS

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de Tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo De Larrea, México, D.F., 3 de septiembre de 2013.

Pleno SCJN, “Médicos”, tesis aislada administrativa 282488, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, Tomo XIX, México, SCJN, p. 97

Pleno SCJN, División de Poderes, tesis aislada constitucional y administrativa 287532, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, Tomo VIII, México, SCJN, P. 253

Segunda Sala de la SCJN, “Tesis 2a CXXVIII/2001” Tesis aislada constitucional 189108, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XIV, México, SCJN, agosto 2001, p. 227

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL PARA EL ESTADO MEXICANO...
CLAUDIA ELENA MORAZÁN SILVA

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Discusiones de los ministros en las salas en 1942, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/835/12.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Engrose de la Sentencia, asuntos Varios 921/2010, disponible en: [http://www.dplf.org/sites/default/files/scjn - expediente varios 912-2010 0.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/scjn_-_expediente_varios_912-2010_0.pdf)

PÁGINAS WEB

Comunicado-1116. Senado de la República del Poder Legislativo mexicano, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/13580-poder-legislativo-garante-de-los-derechos-humanos-senadora-arely-gomez.html>

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW), disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

PARA DEFINICIONES

“Principio de buena fe” (s.f.), en: Corteconstitucional, disponible en: <http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1194-08.htm>

“Responsabilidad” (s.f.), en: Significados.com., disponible en: <http://conceptodefinicion.de/responsabilidad/>

“Responsabilidad” (s.f.), en: Significados.com., disponible en: <https://www.significados.com/responsabilidad>.