UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo Acuerdo número

20081906 de Octubre de 2008

Implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de México.

Estudio de las disposiciones existentes en el ordenamiento jurídico que permiten dar eficacia a las sentencias y de las medidas que se necesitan para su plena implementación.

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Derecho Constitucional y Derecho Humanos

Sustenta el

Lic. José Guadalupe Luna Hernández

Director de la Tesis

Dr. José María Soberanes Díez

México, D. F. a marzo de 2016

Índice

Introducción. 4
Primera Parte 34
Capítulo Primero. 34
Antecedentes. 34
1.1 México y la adopción de los compromisos regionales en materia de derechos humanos. 34
1.2. Las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en las que México ha sido parte. 39
1.2.1 Castañeda Gutman. 39
1.2.2 González y otras (Campo Algodonero). 39
1.2.3 Rosendo Radilla Pacheco. 43
1.2.4 Inés Fernández y otros. 44
1.2.5 Valentina Rosendo Cantú y otra. 45
1.2.6 Cabrera García y Montiel Flores. 47
1.2.7 García Cruz y Sánchez Silvestre. 48
Capítulo Segundo 50
Las complicaciones para la implementación de las sentencias. 50
2.1 Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el marco jurídico existente en México. 50
2.2 El amplio rango de las medidas ordenadas en las sentencias. 56
2.3 La actitud adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 58
2.4 La actitud adoptada por el Poder Ejecutivo de la Federación. 77
2.4.1 Acciones instrumentadas durante la administración de Felipe Calderón. 85
2.4.2 Acciones instrumentas en el transcurso de la administración de Enrique Peña. 87
2.4.3 La actitud de los funcionarios públicos. 89
2.5 La actitud adoptada en el caso del fuero militar por el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión. 99
2.6 La actitud adoptada por autoridades federales y estatales en el cumplimiento de las medidas ordenadas en el caso de la sentencia del Campo Algodonero. 107
2.7. Determinaciones de las sentencias emitidas contra el Estado Mexicano, pendientes de implementarse. 113
2.7.1 Caso González y Otras, “campo algodonero”. 114
2.7.2 Caso Rosendo Radilla. 118
2.7.3 Caso Inés Fernández. 121
2.7.4 Caso Rosendo Cantú. 122
2.7.5 Caso Cabrera García y Montiel Flores. 123
2.7.6 Caso García Cruz y Sánchez Silvestre. 124

2. 8 Conclusiones preliminares del capítulo. 125
Capítulo Tercero. 129
Procedimientos jurídicos para el cumplimiento de las sentencias internacionales. 129
3.1 El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. 129
3.2. La recepción en vía de retorno, de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 136
3.2.1 La recepción constitucional del derecho internacional. 137
3.2.2 Procedimientos nacionales para implementar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 145
3.2.2.1 Colombia. 148
3.2.2.2 Perú. 152
3.2.2.3 Costa Rica. 158
3.2.2.4 Argentina. 158
3.2.2.5 Brasil. 163
3.2.2.6 Guatemala. 165
3.2.2.7 Nicaragua. 167
3.2.2.8 Venezuela. 168
3.2.3 Procedimientos nacionales para implementar las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 168
3.2.3.1 Holanda. 169
3.2.3.2 Austria. 170
3.2.3.3 Noruega. 171
3.2.3.4 Alemania. 172
3.2.3.5 Portugal. 174
3.2.3.6. España. 174
3.2.4 Resultados de la ejecución de las sentencias en los países del sistema interamericano. 177
Segunda Parte 183
Capítulo Cuarto. Las medidas necesarias para dar eficacia a las sentencias internacionales a través de su plena implementación. 183
4.1 La importancia del cumplimiento de las sentencias. 183
4.2. La vía de la interpretación judicial para dar plena eficacia a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y para poner fin al estado generalizado de impunidad. 190
4.2.1. Modelo difuso o concentrado para la recepción de las sentencias internacionales. 204
4.2.2 Solución propuesta ante la falta de la legislación precisa que regule el procedimiento de recepción de las sentencias internacionales. 214
4.3 Los criterios de doctrina y jurisprudencia que sustentan la interpretación judicial propuesta. .. 219
4.3.1 La naturaleza de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 227

4.3.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede acudir, vía interpretación, a la integración de una norma por el vacío provocado por la omisión del legislador. 232
4.3.3 La interpretación propuesta se sustenta también en los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación..... 242
4.3.4. La interpretación propuesta no afecta el principio de separación de poderes..... 249
4.4 Propuesta de interpretación..... 253
Capítulo Quinto..... 257
La interpretación constitucional propuesta constituye la mejor defensa de la persona humana..... 257
5.1. Los límites del Estado y los controles al ejercicio del poder público fueron insuficientes para prevenir y corregir, en sede nacional, la violación a los derechos convencionalmente protegidos.. 257
5.2. El control jurisdiccional fue concebido para asegurar la preeminencia de los derechos humanos. 267
5.3. Las vacilaciones del operador jurídico para adoptar la interpretación propuesta. 275
5.3.1. Dos argumentos de la SCJN que deben considerarse. 282
5.4. El activismo ciudadano puede ayudar a que la SCJN asuma su condición como Tribunal Constitucional. 293
Conclusiones. 307
Bibliografía 317
Hemerografía 330
Sentencias revisadas..... 332
Sentencias citadas. 335
Sitios de internet consultados..... 339
Documentos 342
Tesis 343

Introducción.

Desde que nuestro país reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,[1] el último intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el llamado Pacto de San José, ha emitido siete sentencias en las que se encontró responsable a nuestro país por la violación de derechos tutelados por el sistema regional de protección, en los casos Castañeda Gutman;[2] González y Otras (Campo Algodonero);[3] Radilla Pacheco;[4] Rosendo Cantú y Otra;[5] Fernández Ortega y Otros,[6] Cabrera García y Montiel Flores;[7] y, García Cruz y Sánchez Silvestre.[8]

Sin incluir el caso Castañeda, en virtud de que la misma Corte Interamericana lo ha declarado cerrado por haberse dado cumplimiento a las medidas ordenadas,[9] el resto de las sentencias incluyen 75 medidas que deben ser atendidas por el Estado mexicano en su conjunto. Estas acciones corresponden, ya dentro de nuestra jurisdicción nacional, a diferentes ámbitos de competencia de los tres niveles de gobierno y en los distintos poderes de los niveles federal y estatal. Las acciones ordenadas cuentan con un grado de descripción que permite con facilidad identificar a la autoridad responsable de su cumplimiento, en algunos casos son acciones que corresponden de manera exclusiva a una autoridad determinada y, en otros más, aluden a materias concurrentes, como veremos más adelante.

[1] A partir del 16 de diciembre de 1998.
[2] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 184.
[3] 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. Serie C No. 205.
[4] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 209.
[5] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 216.
[6] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fernández Ortega y Otros vs. México. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 215.
[7] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 220.
[8] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 273.
[9] Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de agosto de 2013. Caso Castañeda Gutman Vs. México.

Si bien es cierto que se han atendido algunas de las acciones ordenadas, entre las cuales se encuentra la publicación de las sentencias,[10] la organización de los actos de reconocimiento de la responsabilidad internacional,[11] la construcción de monumentos,[12] el cambio de interpretaciones judiciales,[13] la organización de cursos de capacitación y formación especializada en materia de derechos humanos,[14] las recientes reformas al Código de Justicia Militar[15] o el inicio de procedimientos de investigación y sanción de funcionarios involucrados en algunos casos, también lo es que a pesar de que la Corte Interamericana había emitido las sentencias, las autoridades mexicanas siguieron cometiendo acciones que se ubicaban en un sentido contrario a las medidas ordenadas, que representaron una afectación adicional a las personas a las que se pretendía tutelar con el procedimiento interamericano,[16] se postergaron

[10] Las sentencias fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas, la del caso González, el 08 de marzo de 2010, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5134343&fecha=08/03/2010; la del caso Radilla, el 09 de febrero de 2010, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131043&fecha=09/02/2010; la del caso Rosendo Cantú el 31 de agosto de 2010, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200186&fecha=11/07/2011; la del caso Fernández Ortega el 11 de julio de 2011, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200185&fecha=11/07/2011; la del caso Cabrera García el 26 de noviembre de 2010, http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5193703 y la del caso García Cruz el 03 de octubre de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5362604&fecha=03/10/2014.

[11] Los actos se realizaron en las siguientes fechas: Caso González, 7 de noviembre de 2011, http://www.animalpolitico.com/2011/11/calderon-desdena-acto-sobre-mujeres-muertas-en-campo-algodonero-de-juarez/#axzz31MLeVbfC; Caso Radilla, 17 de noviembre de 2011, http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/826-411; en el caso Rosendo Cantú se realizó el 15 de diciembre de 2011, http://www.tlachinollan.org/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=344&Itemid=645&lang=en; en el caso Fernández Ortega el 6 de marzo de 2012, http://www.tlachinollan.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=2357:acto-de-responsabilidad-de-inés-fernández&Itemid=656&lang=en.

[12] El memorial ordenado en la Sentencia del Caso González fue inaugurado en el acto de reconocimiento de la responsabilidad internacional.

[13] Sobre el tema del fuero militar y luego del análisis del Expediente Varios 912/2010, se emitieron las siguientes tesis: FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR CONTRAVIENE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Pág. 364. P. VI/2013 (10a.). FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL. Localización: [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Pág. 366. P. II/2013 (10a.).

[14] Lo cual fue aprobado en el considerando noveno "Medidas administrativas derivadas de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Radilla Pacheco que deberá implementar el Poder Judicial de la Federación" por mayoría de ocho votos. Expediente Varios 912/2010. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del Engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios; Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. Pág. 55.

[15] La reforma puede consultarse en http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/abr/20140430-II.pdf

[16] Por ejemplo, en los casos de Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega, el Ministerio Público Militar, en plena resistencia al contenido de las sentencias de la Corte Interamericana, siguió desahogando diligencias hasta 2011 y con la finalidad de entorpecer las investigaciones y diluir los elementos que permitieran la adecuada investigación de los hechos y la imposición de las responsabilidades correspondientes. Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan". "Desde el grito más hondo y digno". Informe XVIII, junio de 2011, mayo

decisiones para evitar la repetición de las conductas repudiadas y, peor aún, persisten múltiples acciones concretas de ser atendidas y satisfechas. Mientras esto no se cumpla la justicia sigue parcialmente negada en detrimento de los derechos de las víctimas que, en primer lugar tuvieron que enfrentar los hechos primigenios que les afectaron; en segundo término padecieron la falta de instrumentos adecuados y efectivos —en nuestro país— para revertir los hechos iniciales, lo que constituyó una nueva afectación cometida por distintas instancias de gobierno, enfrentando la soledad que les impuso un Estado insensible y, en no pocos casos, el repudio incluso de su comunidad o el grave deterioro de su entorno social inmediato. Con la muerte en su rostro, la ausencia de sus familiares, su dignidad personal vulnerada o purgando penas de prisión, estas personas sortearon múltiples obstáculos para acudir al sistema regional de protección de los derechos humanos, el que conoció y substanció los procedimientos necesarios hasta concluir con las sentencias que, al constituir el primer medio de reparación, tendrían que vencer todos los obstáculos internos para restituir los derechos violados.

Y a pesar de que México había suscrito el Pacto de San José y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, que nuestro ordenamiento constitucional reconocía a los tratados internacionales como parte de la Ley Suprema del País, y que habíamos formalmente aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, al realizar la presente investigación logré documentar que las primeras reacciones de nuestras autoridades pretendieron eludir las obligaciones, cuestionar las resoluciones y omitir su debido cumplimiento, lo que prevalece en diversos grados, en los temas torales de las sentencias y, con diversos matices, en el resto de las medidas ordenadas.

Por eso es que el presente trabajo se acerca a esta problemática pretendiendo responder a una interrogante esencial con respecto a las víctimas que, según las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han sido afectadas en sus derechos humanos, dicha interrogante es la siguiente: ¿enfrentan obstáculos para acceder a las medidas de reparación señaladas en las sentencias? Para responder al cuestionamiento planteado, en el cuerpo del presente trabajo se realiza una descripción precisa de las medidas ordenadas por la Corte y la situación en la que se encuentran, empleando para ello la información que se ha dado a

de 2012. Págs. 104 y 105. El informe se puede consultar en http://www.tlachinollan.org/Archivos/informe_actividades_18.pdf

conocer en las resoluciones de supervisión de cumplimiento y en otros documentos oficiales e informes públicos de las autoridades de nuestro país.

El mero recuento de estas situaciones no es suficiente para el desahogo de las pretensiones de la investigación, por ello me he acercado al prolífico debate, provocado en nuestro país,[17] por las primeras sentencias emitidas por la Corte Interamericana, para determinar si el marco jurídico nacional, particularmente la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, resultaba suficiente para implementarlas. Esta investigación también permitirá advertir el estado de la cuestión al respecto y responder a la siguiente interrogante: ¿El marco jurídico existente en nuestro país es suficiente para favorecer la implementación de las sentencias o se requieren nuevas disposiciones jurídicas? Al respecto debo apuntar que en la literatura revisada encontré un amplio consenso en la necesidad de contar con nuevas normas que disciplinen la materia, a lo que además obligan las disposiciones transitorias de la reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.

Pero el caso de nuestro país no se encuentra al margen de la experiencia internacional, en la que existe un largo camino avanzado si consideramos que existen varios países del continente que reconocieron, con antelación a México, la jurisdicción de la Corte y en cuyos casos se han dictado diversas sentencias. Por tal motivo consideré necesario realizar un recuento general de las experiencias de los países integrantes del sistema regional de protección de los derechos humanos y cuyos ordenamientos jurídicos comparten las mismas dudas y debilidades que se explican por razones y motivaciones comunes a las que abriga nuestra clase política.

De esa forma, la presente investigación se organiza en dos partes, la primera contiene tres capítulos descriptivos, en los que se da cuenta de las sentencias dictadas en el caso de nuestro país en proceso de implementación; se realiza un recuento de las condiciones jurídicas existentes para atender las resoluciones internacionales y el grado de cumplimiento de las

[17] Por mencionar uno destaco el foro “El impacto de las sentencias de la Corte Interamericana en los órdenes jurídicos nacionales” realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM los días 8 y 9 de diciembre de 2011 y cuyas ponencias quedaron compiladas en la siguiente obra: CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México. Coed. Tirant Lo Blanch, Corte Interamericana de Derechos Humanos y UNAM. 2013. 463 Págs.

medidas ordenadas en las mismas. Esa reconstrucción de las condiciones actuales se hizo siempre a partir de los documentos a los que pude acceder y, además, se realiza una aproximación a las disposiciones jurídicas existentes en otros países al respecto y los resultados obtenidos.

Pero desde un inicio prevaleció un aspecto central que fue precisamente el que me condujo seleccionar este tema de estudio. Si es tan amplio y claro el consenso en el foro jurídico y si existe una obligación expresa en la reforma constitucional de 2011 para expedir la legislación secundaria en materia de reparación de los derechos afectados, la pregunta que deberíamos hacernos es la siguiente: ¿Por qué, luego de dos años del vencimiento del plazo para expedirla, la legislación en materia de reparación de los derechos violados no ha sido emitida?

Si la voluntad del Estado mexicano por respetar los derechos humanos y los compromisos internacionales que ha adquirido en la materia es piedra de toque en la actuación gubernamental[18] ¿por que razón tuvieron que pasar casi cinco años, es decir, por lo menos ocho periodos ordinarios de sesiones, para que el Congreso de la Unión emitiera una reforma al Código de Justicia Militar cuyo contenido estaba claramente determinado tanto por las sentencias de nuestros casos como por la amplía jurisprudencia de la Corte Interamericana en la materia? ¿Resulta tan complejo legislar en materia de derechos humanos pero tan fácil en otros temas que son resueltos con una celeridad sorprendente como la reforma laboral, educativa, de telecomunicaciones o energética, a pesar de que la última de estas materias implicó crear ocho nuevas leyes y reformar doce ya existentes?[19] La verdad es que detrás de los tiempos y los ritmos de cada tema se encuentran implícitos deseos y temores de la clase política, lo que me conduce a explicar, antes de describir el resto de las secciones de la investigación, las razones que justifican tanto la selección del tema de estudio como la propuesta que formulo para resolver los problemas identificados.

[18] Que ha propiciado que nuestras instituciones, entre ellas la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reciban reconocimientos internacionales como el Premio Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas 2013, “por su contribución excepcional en la promoción y protección de los derechos humanos, así como de las libertades fundamentales”. Consultado en https://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/Documents/gaceta%202013/Gaceta201312.pdf

[19] http://www.elfinanciero.com.mx/economia/que-incluye-la-iniciativa-de-leyes-secundarias-de-la-reforma-energetica.html

No soy licenciado en derecho, soy politólogo. Esta expresión que con frecuencia he utilizado en los módulos que integran el programa de la maestría, si bien parecería que intentaba excusar cualquier imprecisión en la que pudiera incurrir en mis intervenciones en realidad su razón de ser siempre fue otra y consiste en dos aspectos: el primero de ellos, ajeno a la formación académica de mis colegas de derecho, creo que cuento con la ventaja de no cargar el peso de una deconstrucción[20] de la formación positivista[21] que, según escuche durante las clases, prevaleció durante muchos años en su disciplina y que arraigó con fuerza algunos principios como la *"seguridad jurídica"* [22] que, he visto, cuesta mucho trabajo debilitar en las mentalidades para operar con mayor soltura otros principios como el pro persona o la inaplicación de la ley, además y en segundo lugar, a lo largo de mi formación como politólogo, tuve la enorme oportunidad de recurrir a argumentos basados en la historia, la filosofía, la economía, el derecho, la sociología, etc., sin que por ello me provocara temor alguno en la construcción del discurso científico. Por lo que mi acercamiento al estudio del derecho constitucional y los derechos humanos fue para mí una vía posible para encontrar respuestas a preguntas vitales en mi desarrollo profesional. Así que se combinan, por un lado, mi interés de encontrar respuestas en el Derecho sin padecer la pesada carga del positivismo jurídico, abrevando de conceptos que son sumamente útiles en mi interés a partir del debate actual en la fase de constitucionalización del derecho internacional y, particularmente, de los derechos humanos.

---

[20] Me refiero desde luego a la concepción promovida por Jacques Derrida, quien en su "Carta a un amigo japonés" señala: "Se trataba de deshacer, de descomponer, de desedimentar estructuras (todo tipo de estructuras, lingüísticas, «logocéntricas», «fonocéntricas» —pues el estructuralismo estaba, por entonces, dominado por los modelos lingüísticos de la llamada lingüística estructural que se denominaba también saussuriana—, socio-institucionales políticos, culturales y, ante todo y sobre todo, filosóficos)". Consultado en http://www.jacquesderrida.com.ar/textos/carta_japones.htm el 09 de mayo de 2014, aunque debo señalar que topé con Derrida por dos vías, caras distintas de una misma moneda conceptual, a través de Ernesto Laclau, recién fallecido y Chantal Mouffe y la referencia que hacen al "significado trascendental" señalado por Derrida en "Writing and difference". LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia.* 2a. Edición, Buenos Aires. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2004. Pág.152. Y el vínculo de dicho concepto con la teoría de sistemas de Niklás Luhmann en lo que corresponde a la clausura de operación y la autopoiésis, como bien apunta el Dr. Carlos Durán en su artículo "Teoría de sistemas y deconstrucción" el cual puede consultarse en http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/46/duran.html

[21] Que desde el punto de vista de Luis Vigo implica que "El derecho positivo no se encuentra en la ley acabado y listo para ser aplicado; lo mismo ocurre con el derecho natural. La naturaleza no ofrece un derecho acabado sino que estimula un necesario proceso de determinación de lo justo, a través de la búsqueda iniciada en una circunstancia histórica concreta". VIGO, Luis. *De la ley al derecho.* 3a. Edición, México. Ed. Porrúa, 2012. Pág. 87.

[22] También Vigo señala al respecto: "El modelo jurídico dogmático y legalista responde a esa centralidad que en la visión burguesa tendrá la seguridad jurídica, posibilitada por la inefable y exhaustiva capacidad previsora del legislador y el sometimiento dogmático del juez a la voluntad y palabra de la ley". *Ibídem*. Pág. 45.

Con ese binomio intento encontrar esas respuestas vitales frente a las frustraciones acumuladas. Como politólogo, durante mi desarrollo profesional, he estado vinculado a la aplicación de la ciencia jurídica, tanto por mis contadas incursiones en la fase contenciosa como por mis más de diecisiete años en el servicio público, de los cuales doce años han estado relacionados con el proceso legislativo en la Legislatura del Estado de México, participando directamente en la elaboración de iniciativas de leyes como de reformas a los ordenamientos existentes y en los procesos de concertación de las normas con los representantes del Ejecutivo del Estado.

A lo largo de esos años tuve la oportunidad de presenciar —a mediana distancia— la caída de aquel viejo argumento que pretendía imponer un margen absoluto de autonomía en las decisiones internas de los partidos políticos, que ha fenecido ante la fuerte y necesaria intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través del juicio para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, hoy tan frecuentemente utilizado; en no pocas ocasiones participé, y lo sigo haciendo, en las discusiones sobre la fuerza vinculante de las decisiones de los órganos partidarios para determinar el sentido en el que deben actuar los grupos parlamentarios, una especie de control "partidario" sobre representantes populares que, por cierto, deberían representar a la sociedad en su conjunto.

Cierto es que inicié mi carrera administrativa confiando en que el Poder Legislativo, en su condición de depositario de la representación popular,[23] es el espacio natural en el que los puntos de vista se presentan, donde la razón y el argumento debe alejarse de las pasiones,[24] cuyos representantes concurren a presentar sus ideas con lealtad democrática para integrar el ordenamiento jurídico que responda a las necesidades del país, manifestando las

[23] "La libertad del hombre en sociedad consiste en no hallarse bajo más poder legislativo que el establecido en la nación por consentimiento, ni bajo el dominio de ninguna voluntad o restricción de ninguna ley, salvo las promulgadas por aquél según la confianza en él depositada". LOCKE, John. *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*. 5a. Edición, México. Ed. Porrúa, 2008. Colección Sepan Cuantos… Pág. 15.

[24] "El legislador es, bajo todos los conceptos, un hombre extraordinario en el Estado. Si debe serlo por su genio, no lo es menos por su cargo, que no es ni de magistratura ni de soberanía, porque constituyendo la república, no entra en su constitución. Es una función particular y superior que nada tiene de común con el imperio humano, porque, si el que ordena y manda a los hombres no puede ejercer dominio sobre las leyes, hijas de sus pasiones, no servirían a menudo sino para perpetuar sus injusticias, sin que pudiera jamas evitar el que miras particulares perturbasen la santidad de su obra". ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social o principios de derecho político*. Estudio preliminar de Daniel Moreno. 15a. Edición, México. Ed. Porrúa, 2006. Colección Sepan Cuantos… Pág. 28.

condiciones existentes en este momento y en esta sociedad, las que deben imperar en el funcionamiento del Estado.[25] Sin duda quedé impresionado, como muchos otros mexicanos, por la fuerza y vitalidad de aquella Cámara de Diputados en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión encabezada por Porfirio Muñoz Ledo[26] y Carlos Medina Plascencia[27] que inauguró la transición democrática en México.[28]

Pero luego de los años de servicio en el Poder Legislativo y presenciando lo que he tenido que ver, no han sido pocas las razones para el desaliento. Pertrechados, los legisladores, en la cómoda trinchera de la soberanía otorgada y mal entendida hasta el exceso, compañera inseparable del fuero-impunidad, se pretende conservar una fuerte resistencia a sujetar sus decisiones a la idea de un control externo. Si bien algunas de sus determinaciones resultan frecuentemente controvertidas, me refiero a las del orden fiscal,[29] y que algunos instrumentos como el amparo contra leyes[30] y ahora el posible amparo contra omisiones, junto con la vía recién abierta de la consulta popular,[31] son medidas de control constitucional de sus actos, lo cierto es que aún estamos lejos de que la responsabilidad impere en el legislador ordinario que antes ha logrado mediatizar los mecanismos tradicionales de control como el juicio político, el sistema de responsabilidades administrativas, el premio o castigo a través del voto popular.

---

[25] "Pero si el poder legislativo, en un Estado libre, no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas. Es la ventaja que tiene este gobierno sobre el de Creta y el de Lacedemonia, donde el cosmos y los éforos no daban cuenta de su administración". DE SECONDAT, Carlos Luis, barón de la Brède y Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Estudio preliminar de Daniel Moreno. 17a. Edición, México. Ed. Porrúa, 2007. Colección Sepan Cuantos… Pág. 151.

[26] GARDUÑO, Roberto, PÉREZ SILVA, Ciro y CAMACHO GUZMÁN, Oscar. "Ningún poder subordinado a otro desde hoy: Muñoz Ledo.". La Jornada 2 de septiembre de 1997. Consultado en http://www.jornada.unam.mx/1997/09/02/subordinado.html

[27] PÉREZ SILVA, Ciro y VARGAS, Rosa Elvira. "Los mexicanos exigen cuentas claras, respondió Carlos Medina". La Jornada 2 de septiembre de 1999. Consultado en http://www.jornada.unam.mx/1999/09/02/retorica.html

[28] "Las elecciones del 6 de julio de 1997 y sus resultados sin precedentes indican un momento de cambio cualitativo en la vida política nacional. Por primera vez en la historia el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la calificada en el Senado; asimismo la oposición gana varios gobierno estatales y la elección del primer jefe de gobierno en la capital de la república". MONTES, Eduardo. "Del autoritarismo a la transición" en ALMEYRA, Guillermo et al. *La transición difícil*. México. La Jornada Ediciones. 1998. Serie: Atrás de la raya. Pág. 121.

[29] Entre el primero de enero y el 26 de marzo del presente año se contabilizó la promoción de 7,101 demandas de juicio de amparo contra la llamada reforma fiscal. Consultado en http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mas-de-mil-demandas-de-amparo-contra-reforma-procurador-fiscal.html

[30] Considerado en el artículo 114 fracción I de la Ley de Amparo recién derogada y contemplado ahora en el artículo primero fracción I de la nueva Ley de Amparo.

[31] Incorporado en la Constitución Federal a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de agosto de 2012.

Derrotando los controles constitucionales ha hecho prevalecer el cálculo político, la total impunidad en el cumplimiento incluso de sus procedimientos legales que disciplinan su operación interna, y se encuentran aún lejos de entender que aún la política debe sujetarse a lo que el Juez Eduardo Ferrer Mac Gregor ha señalado como el debido proceso en las decisiones del poder legislativo,[32] para que sea la buena política, respetuosa de los derechos humanos, en síntesis, justa,[33] virtuosa,[34] la que prevalezca en sus funciones.

El cumplimiento del debido proceso legislativo implica atender los plazos y procedimientos que se contemplan en las normas que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo y en los propios decretos que reforman los ordenamientos jurídicos existentes o mediante los cuales se emiten nuevos,[35] los que se ignoran o se aplazan según sea el interés de la mayoría; que las decisiones se adopten de forma motivada y razonada y no como el mecánico acto de una mayoría que impone mediante la votación lo que no es capaz siquiera de justificar con argumentos; [36] el debido proceso implica que al resolver las materias que son de su conocimiento, como la designación de funcionarios públicos o la sanción a representantes populares, se cumplan los plazos y se adopten mecanismos públicos, objetivos, certeros y transparentes.

---

[32] Voto parcialmente disidente del Juez Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) Vs. Ecuador, de fecha 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268. Párr. 79.

[33] "La justicia así entendida es la virtud perfecta, pero no absolutamente, sino con relación a otro. Y por esto la justicia nos parece a menudo ser la mejor de las virtudes". ARISTÓTELES. *Ética Nicomaquea*. Versión en español e introducción de Antonio Gómez Robledo. 19a. edición, México. Ed. Porrúa, 2000. Colección Sepan Cuantos… Pág. 59.

[34] "La felicidad consiste en el ejercicio y práctica consumada de la virtud, y esto no en sentido condicional sino absoluto; y llamo condicional a lo que es obligado, pero absoluto a lo que se hace por el bien mismo. En las acciones justas, por ejemplo, las correcciones y castigos proceden sin duda de la virtud, pero son obligados y con este carácter tienen belleza moral, mientras que las acciones cuyo fin es el honor o la prosperidad son bellas en grado máximo y en sentido absoluto". ARISTÓTELES. *Política.* Versión en español e introducción de Antonio Gómez Robledo. 19a. edición, México. Ed. Porrúa, 2000. Colección Sepan Cuantos… Pág. 292.

[35] En esta investigación se hará referencia al incumplimiento al artículo segundo transitorio del decreto mediante el cual se reforma la Constitución Federal en materia de derechos humanos publicado el 10 de junio de 2011 y que ordenaba la aprobación de la ley de reparación del daño a los derechos humanos a más tardar el 11 de junio de 2012.

[36] La discusión de la reforma a la Constitución Federal en materia energética es un claro ejemplo de atrincheramiento político de la mayoría y de la minoría que impidió que se analizaran cada una de las reservas para la discusión de los artículos de la Minuta en lo particular, las que fueron desechadas automáticamente. Al respecto puede consultarse en el Diario de los Debates la versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del 11 de diciembre de 2013 en http://cronica.diputados.gob.mx

Un poco cansado y en buena medida desanimado por los efectos de una práctica política que no parece temer a los procedimientos externos de control existentes, confiada en la deferencia que el Poder Judicial guarda sobre el funcionamiento interno del Poder Legislativo y en la composición de las actuales mayorías, lo que parecería ser suficiente para asumir cualquier tipo de decisión, es que recurro al Derecho, a esta disciplina y a su conocimiento científico, para encontrar respuesta a las inquietudes de mi práctica profesional.

Considero que el control de los actos del Poder Legislativo resulta esencial e indispensable para la efectiva contención también de los del Poder Ejecutivo, de tal forma que el depósito que la ciudadanía realiza de la representación popular[37] no sea fuente de impunidad. Para analizar esta problemática, recurro a un aspecto sumamente sensible para nuestro Estado nacional: la implementación de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en aquellos casos en los que México ha sido parte.

En el caso de este tipo de procedimientos se ha acreditado que las autoridades nacionales, todas y en sus diferentes niveles, han decidido cometer actos, omitir el cumplimiento de sus atribuciones, legitimar acciones previas, aunque todo ello signifique la vulneración de derechos de los gobernados, tutelados en la Convención Americana y, en las más de las veces, también por nuestro ordenamiento constitucional. En las especies, las víctimas no encontraron justicia en nuestro país y tuvieron que acudir ante una autoridad internacional que intentó conciliar y resolver amistosamente los problemas y que, ante la imposibilidad de lograrlo, decidió someter las acciones al control jurisdiccional interamericano, encontrando responsable a nuestro país por violar los derechos señalados. Emitidas las sentencias, la litis sobre los hechos ha cesado, por ser decisiones finales e inatacables y debería prevalecer la obligación del Estado por cumplir las medidas ordenadas, lo que —por cierto— no se ha conseguido en su totalidad en los hechos en estudio.

Con gran razón el juez A. A. Cançado Trindade ha señalado "*(s)ería difícil negar que, con excepciones extremadamente raras, los políticos, siempre y en todo lugar, han parecido mucho más interesados en obtener y retener el poder (por el poder mismo), que en garantizar la*

[37] Me refiero a la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos, por ejemplo.

observancia de los derechos humanos de los gobernados por ellos o los que se supone que deben representar." [38] Si los derechos humanos fueron concebidos siempre como un control del poder [39] y si ese control del poder se ha reforzado desde la perspectiva del neoconstitucionalismo,[40] lo que considero que está en el fondo de los obstáculos que han tenido que enfrentar las víctimas para lograr la implementación de las sentencias internacionales y en la lentitud de la adopción de las disposiciones jurídicas para implementar las sentencias de la Corte Interamericana, es el temor del poder político por excelencia, el Poder Legislativo, de quedar sujeto y sujetar también al Poder Ejecutivo o a las administraciones públicas, entes gubernamentales integrados con miembros de sus mismos partidos, a procedimientos jurídicos adicionales que pueden ser operados por las víctimas con mayor eficacia para sancionar los abusos de las autoridades. Los actores políticos temen que la implementación plena de las sentencias, a través de mecanismos jurisdiccionales y que no dependan de la magnánima voluntad de los agentes de gobierno, establecerá una serie de precedentes que pueden irradiar a la sociedad y modificar la práctica cotidiana del ejercicio de poder público o, mejor dicho, la capacidad del gobernado para exigir un tipo de comportamiento distinto al funcionario, de ahí deviene la tradicional resistencia a adoptar este tipo de medidas.[41] Así que en la segunda aparte de esta investigación se pretende responder también a la siguiente interrogante: ¿Qué dificultades existen para la adopción de dicho marco jurídico?

Vencer estos temores y estos prejuicios no parece fácil. Esperar que los operadores del poder público se autocontengan no entra en el cálculo del modelo constitucional y menos del

[38] Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade en Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago, Sentencia de 11 de marzo de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 79.

[39] "Poder es sin más fin que la preservación, sin que por tanto pueda jamás asistirle el derecho de destruir, esclavizar o deliberadamente empobrecer a los súbditos" LOCKE, John. *Ensayo… cit.* Pág. 81.

[40] "En cierto modo, éste es el dilema que viene a resolver el neoconstitucionalismo, apostando por una conjugación de ambos modelos: Constituciones normativas garantizadas. Que una Constitución es normativa significa que, además de regular la organización del poder y las fuentes del Derecho —que son dos aspectos de una misma realidad—, genera de modo directo derechos y obligaciones inmediatamente exigibles. Los documentos jurídicos adscribibles al neoconstitucionalismo se caracterizan, efectivamente, porque están repletos de normas que les indican a los poderes públicos, y con ciertas matizaciones también a los particulares, qué no pueden hacer y muchas veces también qué deben hacer." PRIETO SANCHIS, Luis. "Neoconstitucionalismo y ponderación judicial" en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s).* Editorial Trotta. Madrid, 4a. Edición, 2009. Pág. 128.

[41] "Así, en casos en que el aparato estatal ha servido de instrumento para la comisión de esos graves crímenes y en que los agentes responsables contaban, al momento de su comisión, con la tolerancia, apoyo y garantías de impunidad que les aseguró y aseguraría el propio Estado, no cabe una interpretación estricta de esas garantías procesales de prescripción e irretroactividad de la ley penal, sin que ello implique desnaturalizar su sentido mismo y dejar de atender la consecución de las expectativas legítimas de las víctimas a su derecho de acceso a la justicia". Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de 20 de marzo de 2013. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de cumplimiento de la sentencia. Parr. 98.

neoconstitucionalismo, por ello se han diseñado procedimientos que pretenden sujetarlos y controlarlos. Si el principal problema para que se emita la legislación que permita la correcta implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el temor de nuestra clase política para establecer procedimientos precisos susceptibles de ser demandados en la jurisdicción nacional por su incumplimiento con la posible ampliación y fortalecimiento de un régimen de responsabilidades, esperar a que se emita la ley, con estos contenidos, parecería ilusorio o altamente optimista.

Pero si este es nuestro principal obstáculo, bien vale la pena investigar y profundizar en nuestro ordenamiento jurídico para responder a la siguiente interrogante que, considero, es la más relevante en esta investigación: ¿Existen, en el marco jurídico actual, instrumentos que permitan otorgar plena eficacia a las sentencias de la Corte Interamericana y, de ser así, qué autoridad debería intervenir en la supervisión nacional de su cumplimiento?

Con esta investigación pretendo demostrar que el ordenamiento constitucional mexicano en su estado actual cuenta con elementos mínimos y suficientes para establecer medidas que permitan garantizar la implementación de las sentencias de la Corte Interamericana, entendiendo que esa garantía depende del grado de efectividad que, en sede interna, le procuremos, estableciendo adicionalmente un procedimiento sancionador claro para las autoridades que incumplan con la adopción de las medidas que se encuentran dentro de su jurisdicción.

Desde mi punto de vista el ordenamiento constitucional de nuestro país establece dos tipos de procedimientos que se encuentran tutelados, en última instancia, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El primero para proteger los derechos de las personas, a través del juicio de amparo, de manera directa, y por la acción de inconstitucionalidad, de manera abstracta; y, por otro lado, el procedimiento para asegurar la coherencia del sistema jurídico, a través de las controversias constitucionales y, también, la acción de inconstitucionalidad.[42]

[42] Lo anterior se sustenta en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la luz de lo dispuesto por el artículo primero de nuestra Constitución que incorpora los derechos humanos de fuente internacional, acompañados de sus garantías, en el bloque de constitucionalidad,[43] entre los cuales se encuentran los contenidos en el Pacto de San José y en virtud de que dicho instrumento incluye una garantía de carácter jurisdiccional que se desahoga ante la Corte Interamericana, cuya competencia contenciosa ha sido aceptada por el Estado Mexicano, nuestro ordenamiento jurídico y sus operadores deben otorgarle plena eficacia, en sede interna, a dicho procedimiento de naturaleza claramente jurisdiccional.

Lo anterior es posible si la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace una interpretación aditiva[44] del artículo 107 fracción XVI de la Constitución Federal y reconoce que en virtud de lo anterior, en nuestro país existen, por lo menos, cuatro procedimientos de tutela que la SCJN debe garantizar plenamente como última instancia nacional: el juicio de amparo; la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esto implicaría que sea la SCJN la responsable de supervisar, en sede nacional, el cumplimiento de las sentencias y que cuente con la posibilidad de presentar ante el Juez de Distrito a las autoridades que incumplan su implementación, en cualquier nivel de gobierno y sea cualquiera de los poderes del Estado el responsable; afortunadamente al respecto ya hay precedentes, en los casos que implicarían mayor conflicto, en los que la SCJN ha procedido a

[43] FERRER MAC GREGOR, Eduardo. "Interpretación conforme y control difuso de constitucionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano" en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, coords. *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma.* 2a. Edición, México. Coed. Porrúa y UNAM, 2012. Pág. 356.

[44] Recurro a la fórmula planteada por el Dr. Pedro Sagüés. "La interpretación mutativa promotora de una mutación praeter constitutionem: Esta interpretación auspicia la cobertura de un vacío o laguna constitucional, conforme a los lineamientos jurídico políticos de la Constitución (especialmente teniendo en cuenta el 'techo ideológico', como diría Pablo Lucas Verdú, de tal Constitución).

"Tal interpretación —o, mejor dicho, 'construcción' o 'integración' de la Constitución formal— (ver supra, parágrafo 27) resulta también perfectamente justificada. Añade a la Constitución formal lo que a ella le hace falta, y esa mutación por adición (que, en sentido estricto, quizá no importe una 'mutación': ver supra parágrafo 21c) se perfila igualmente como una tarea obligada, propia del jurista y del politólogo que tienen que brindar una respuesta jurídica a cualquier problemática del hombre, y —¿por qué no?— con un criterio ágil y dinámico, que es lo que requieren valores constitucionales como los de justicia, bienestar general y progreso social, insertados en numerosas leyes fundamentales.

"Por supuesto, la interpretación mutativa promotora de una mutación pretere constitutionem tiene que proporcionar una solución justa al vacío constitucional, En su defecto, si la norma constitucional elaborada por la tarea integradora es injusta, la operación hermenéutica concluirá ilegítima". SAGÜES, Néstor Pedro. *La interpretación judicial de la Constitución*. 2a. edición, Buenos Aires, Ed. LexisNexis, 2006. Págs. 55 y 56.

remitir ante el Juez de Distrito incluso a los Presidentes de Congresos Estatales.[45] Tomar esa decisión equivale a atender el llamado de la Corte Interamericana para remover todas las resistencias y obstáculos que impidan el cumplimiento de las sentencias.[46]

Si la SCJN procede de esta forma estará jurisdiccionalmente derrotado el mayor temor de la clase política para atender las obligaciones en materia de derechos humanos, se otorgará certeza a la implementación de las sentencias y estaremos más cerca de conseguir el fin principal de todo el sistema de protección de los derechos humanos: la defensa de la persona.

Si los jueces nacionales han dado un paso significativo al asumir su condición de jueces interamericanos al operar los derechos contenidos en el Pacto de San José al utilizar la jurisprudencia de su último intérprete, asumiendo el control de convencionalidad de oficio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede hacer otro tanto al adoptar la supervisión del cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana, constituyéndose materialmente como una instancia de garantía nacional para verificar la debida implementación de las sentencias, una especie de control de convencionalidad en el cumplimiento.

La propuesta que formulo se vincula, en consecuencia, con lo que debe constituir el aparato crítico de la investigación y la respuesta que debe argumentarse ampliamente para sustentar la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para realizar el control jurisdiccional en los términos propuestos.

Es de destacarse que en el bagaje de bibliografía que existe para abordar la materia que se estudia en la presente investigación existen dos obras de singular importancia, por un lado “Derechos Humanos. Efectos de las sentencias internacionales” de Fernando Silva García y por el otro, “Ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” de Salvador Mondragón Reyes.

[45] “La violación a la suspensión derivada de una controversia constitucional hace procedente la separación del cargo y la consignación directa del funcionario responsable ante el Juez de Distrito”. Recurso de queja 8/2011 derivado del incidente de suspensión de la Controversia Constitucional 90/2010. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[46] 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. Párr. 455 i).

Ambas obras constituyen muy serios y sistemáticos trabajos que pretenden, a partir de la doctrina jurídica, la revisión de muy variadas teorías, la naturaleza de los tratados internacionales, la conformación del sistema regional de protección de los derechos humanos, entre otros destacados aspectos, encontrar los caminos que permitan el adecuado cumplimiento de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales internacionales. Sin embargo dichas obras tienen una limitante común, ajena desde luego a la capacidad y notable trayectoria de ambos autores: las obras fueron escritas y publicadas antes de la trascendental reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.

Al analizar en este momento las medidas que resultan adecuadas para propiciar la correcta implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en nuestro país, cuento a mi favor con aspectos de singular importancia incorporados en las reformas y adiciones al artículo primero de nuestro Carta Magna por voluntad del Poder Reformador de nuestra Constitución, lo cual me sitúa en un terreno distinto al que pisaron tanto Silva como Mondragón hace algunos años.

De esta forma la solución a los problemas de implementación de las sentencias encuentran respuesta a partir de nuestro propio texto constitucional y la necesaria interpretación que debe hacerse de la misma. Esta es una notable ventaja porque la respuesta que propongo se construye a partir de nuestra norma interna y no con fundamento en el derecho internacional que, estoy convencido, era —desde el inicio— suficiente para exigir el cumplimiento pleno de las sentencias. Pero al construirse desde la norma nacional, la propuesta debe derrotar por completo las objeciones que se han construido desde el celo del nacionalismo jurídico. Como he señalado antes, la respuesta al problema definido se encuentra en el planteamiento que se formula para que la SCJN realice una interpretación congruente, sistemática, armonizadora del texto constitucional, que priorice los valores o instituciones que el Poder Revisor pretendió salvaguardar, que acuda a la interpretación historia para proyectar los alcances evolutivos, conceptos todos que ha establecido como precedentes en la materia nuestro Tribunal Constitucional, y que parte de reconocer lo señalado en el primer párrafo del artículo primero de la constitución: En nuestro país *todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.* Al hacer lo anterior, nuestra Suprema Corte puede justificar perfectamente su interpretación a partir de la finalidad de la propia

reforma que, no era otra, más que resolver en definitiva el debate sobre la jerarquía de la norma a partir de su naturaleza o fuente, colocando como principio rector la protección más amplia de la persona, es decir, el aspecto sustancial de la norma.

Si la Convención Americana Sobre Derechos Humanos incluye un catálogo de derechos humanos tutelados por el sistema regional y garantías para su protección a través del recurso ante la Comisión Interamericana y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia contenciosa ha sido reconocida por nuestro país desde 1998, dichos derechos y garantías cuentan con el debido reconocimiento constitucional y son, por tanto, equiparables a los procedimientos jurisdiccionales internos de protección del orden constitucional mexicano y de protección a los derechos humanos regulados por los artículos 103, 104, 105 y 107 de la Constitución Federal, lo que implica, como he señalado y espero demostrar a lo largo del presente texto, una necesaria interpretación mutativa por adición del artículo 107 fracción XVI de la Constitución de nuestro país incorporando a la garantía jurisdiccional regional.

Esto me sitúa en un terreno distinto al de los autores antes mencionados: de lo que se trata ahora es de justificar la respuesta que propongo al problema identificado ya no a partir del derecho de los tratados, la naturaleza del sistema regional de protección de los derechos humanos y del resto de las aristas teóricas abordadas por quienes me han antecedido en este debate con singular maestría, la respuesta que formulo se construye esencialmente en congruencia con nuestro propio texto constitucional y con la necesaria interpretación que debe realizar el supremo guardián de la misma, la SCJN, por lo tanto lo que pretendo justificar con amplitud es la respuesta a la siguiente interrogante: ¿por qué la SCJN debería de adoptar una interpretación mutativa por adición como se propone, separándose de la visión tradicional del control jurisdiccional como “legislador negativo” y adoptando entonces una actitud que “supla” al legislador resolviendo la omisión?

La respuesta a esta interrogante es, sin duda, lo que nutre doctrinalmente a esta investigación: El activismo judicial y la interpretación constitucional que debe realizar la autoridad jurisdiccional, lo que será abordado en el último capítulo de la investigación.

Si bien los teóricos del liberalismo clásico fueron enfáticos en señalar los rasgos del Estado limitado que ya referí antes, debe reconocerse en los padres fundadores de los Estados Unidos

de América la asignación del énfasis mayor en el establecimiento de límites al poder político por excelencia, el poder legislativo, apreciando Madison que *"Ciento setenta y tres déspotas serían sin duda tan opresores como uno solo"*.[47]

En la Constitución de Norteamérica quedó plasmado el temor al poder absoluto de la asamblea legislativa propiciando un fortalecimiento del departamento ejecutivo y, en contra sentido a la ilustración francesa, también del Poder Judicial como un instrumento que al defender los derechos naturales constituyera una garantía contramayoritaria a partir de la distribución del poder en *"dos gobiernos distintos"* y en *"departamentos separados y diferentes"* [48] (poderes), al mismo tiempo que para evitar *"la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento"* se otorgan *"a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás"*.[49]

En eso estriba la fuerza que el constituyente norteamericano asignó al Poder Judicial, cuya importancia no radicaría ni en las armas ni en el tesoro sino que se derivaría del "*discernimiento*"[50] y el papel preponderante que los tribunales ocupan en el modelo del Estado limitado bajo el rol del *"legislador negativo".*

Si reconocemos en el modelo norteamericano la constitucionalización de la doctrina de la teoría del "Judicial Review" utilizada por primera vez en el caso Thomas Bonham por el juez Edward Coke[51] y explicado por Hamilton en "El Federalista" al señalar:

> *Es mucho más racional entender que los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad… Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los*

[47] HAMILTON, Alexander, et al. *El Federalista*. Pról. y trad. de Gustavo R. Velasco. 2a. edición, México. Ed. FCE, 2001. Pág. 212.
[48] *Ibídem*. Pág. 221.
[49] *Ibídem*. Pág. 220.
[50] *Ibídem*. Pág. 331.
[51] GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*. México. Ed. CNDH, 2003. 350 Págs.

jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo…

Esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Sólo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la legislaturas declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son.[52]

Justificado de esta manera el papel del departamento judicial, el mismo Hamilton hace referencia al principal instrumento de los jueces para el correcto desempeño de su función: la interpretación.

Ese instrumento que, en el caso de *"dos leyes que se oponen en todo o en parte"* requiere *"si es posible que una interpretación razonable las concuerde y armonice, la razón y el derecho aconsejan de consuno que así se haga"*.[53]

De tal forma que "(l)*as reglas de interpretación jurídica son normas de sentido común, adoptadas por los tribunales para la inteligencia de las leyes. Por consiguiente, la prueba genuina de que se apliquen correctamente reside en su conformidad con la fuente de donde proceden"*.[54]

Y abunda más el mismo Hamilton, "(e)*n relación con esta materia el sentido natural y obvio de sus preceptos constituye el verdadero criterio interpretativo, independientemente de cualesquiera reglas técnicas*".[55]

[52] HAMILTON, Alexander, et al. *El federalista… cit*. Pág. 332.
[53] *Ibídem*. Pág. 333.
[54] *Ibídem*. Pág. 355.
[55] *Ibídem*. 355.

Anclada en la concepción de los Padres Fundadores, la resolución del Juez Marshall en el caso Marbury vs. Madison volvió a ratificar la doctrina del Judicial Review aunque como facultad esencialmente asignada a la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos.[56]

Durante el resto del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, el control judicial se ubica en las coordenadas del legislador negativo.[57] Pero una nueva connotación de ese control jurisdiccional de la Constitución se ha dimensionado desde el punto de vista del neoconstitucionalismo que no se siente incómodo con una actitud *"más flexible ante el tema de la discrecionalidad judicial"*.[58]

Pedro Salazar identifica en el neoconstitucionalismo una actitud favorable al activismo judicial al señalar: *"Los principios constitucionales, en efecto, son el punto de partida de dichas interpretaciones y, en los hechos, permiten al juez constitucional integrar el Derecho. En este caso, la labor judicial no es primordialmente cognitiva, sino también creativa, con lo que el juez, como abiertamente sostiene Alexy, puede llegar a suplantar al legislador."* [59]

Remitiéndome al mismo Robert Alexy vale la pena precisar la relación que, según este autor, debe existir entre el operador jurídico constitucional y el tradicional creador de las normas, al respecto refiere: *"Un Tribunal Constitucional que intente responder seriamente no pretenderá situar su concepción en contra de la del legislador, sino que más bien aspirará a una representación argumentativa de los ciudadanos por oposición a su representación política en el Parlamento. Cuando triunfa la representación argumentativa, triunfa la reconciliación".*[60]

En esta visión, el control constitucional en sede jurisdiccional es el que debe prevalecer como control efectivo del poder político mayoritario que, como en el caso que nos ocupa, puede constituir la principal resistencia para contar con las normas jurídicas suficientes que permitan reparar las violaciones a los derechos humanos, sobre ello señala Alexy lo siguiente: *"Ante tal*

---

[56] GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Los orígenes…cit.* Pág. 106.
[57] En el caso de nuestro país, si bien, en ese lapso de tiempo no asumió con claridad dicha connotación, si puede advertirse en la creación de jurisprudencia según el mismo. *Ibídem*. Págs. 325 y 331.
[58] SALAZAR UGARTE, Pedro. "Garantismo y neoconstitucionalismo frente a frente: Algunas claves para su distinción" en Doxa Cuadernos de Filosofía del Derecho. No. 34 (2011). Pág. 308.
[59] *Ibídem*. Págs. 308 y 309.
[60] ALEXY, Robert. "Los derechos fundamentales en el Estado constitucional Democrático" en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)… cit.* Pág. 41.

estado de cosas, el discurso en varios niveles entre el Tribunal Constitucional, el legislador, la opinión pública y la ciencia, y en el que la decisión aquí esbozada no habrá de ser la última palabra, resulta más adecuado para el problema que la decisión de una mayoría simple en el Parlamento, pues éste decidiría como juez en su propia causa. La cuestión sobre los límites de la política se convertiría al menos institucionalmente en una cuestión política y, en este sentido perdería su sentido como cuestión sobre los límites de la política. Si esta cuestión es en lo fundamental susceptible de hallar respuesta en sede de Derecho constitucional y esta respuesta debe tener significado político, entonces sólo el procedimiento de control constitucional subsiste".[61]

En el mismo sentido podemos apelar a la obra de Riccardo Guastini quien señala:

> *Por el contrario, si se está inclinado por la interpretación extensiva (y por el argumento a simil), la Constitución puede ser interpretada —o, más bien, 'sobreinterpretada'— de manera tal que se le extraigan innumerables normas implícitas, no expresas, idóneas para regular cualquier aspecto de la vida social y política. Cuando la Constitución es sobreinterpretada no quedan espacios vacíos de —esto es, 'libres' del— Derecho constitucional: toda decisión legislativa está prerregulada (quizás aun minuciosamente regulada) por una o por otra norma constitucional. No existe ley que pueda escapar al control de legitimidad constitucional. En otras palabras, no existe espacio para ninguna discrecionalidad legislativa: no hay cuestión de legitimidad constitucional de la cual se pueda decir que sea sólo una political question, una cuestión puramente política, ajena al conocimiento del juez de la legitimidad constitucional de las leyes.*
>
> *Pues bien, una condición importante de constitucionalización es precisamente la sobreinterpretación del texto constitucional. Cabe decir que la sobreinterpretación de la Constitución presupone que la Constitución misma sea entendida como*

[61] *Ibídem*. Pág. 47.

vinculante. Existe pues un nexo muy estrecho entre la tercera y la cuarta condiciones de constitucionalización.[62]

Y siguiendo con esa línea de explicación me permito referirme a las anotaciones que realiza Luis Prieto Sanchis sobre la profunda transformación experimentada en el mundo jurídico a partir de la noción del neoconstitucionalismo. Este autor señala:

El neoconstitucionalismo reúne elementos de estas dos tradiciones: fuerte contenido normativo y garantía jurisdiccional. De la primera de esas tradiciones se recoge la idea de garantía jurisdiccional y de una correlativa desconfianza ante el legislador; cabe decir que la noción de poder constituyente propia del neoconstitucionalismo es más liberal que democrática, de manera que se traduce en la existencia de límites frente a las decisiones de la mayoría, no en el apoderamiento de esa mayoría a fin de que quede siempre abierto el ejercicio de la soberanía popular a través del legislador. De la segunda tradición se hereda, sin embargo, un ambicioso programa normativo que va bastante más allá de lo que exigiría la mera organización del poder mediante el establecimiento de las reglas de juego. En pocas palabras, el resultado puede resumirse así: una Constitución transformadora que pretende condicionar de modo importante las decisiones de la mayoría, pero cuyo protagonismo fundamental no corresponde al legislador, sino a los jueces.[63]

Continúa Prieto Sanchis:

Pero seguramente la exigencia de renovación es más profunda, de manera que el constitucionalismo esté impulsando una nueva teoría del Derecho, cuyos rasgos

[62] GUASTINI, Riccardo. "La 'constitucionalización' del ordenamiento jurídico" en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)….cit.* Págs. 54 y 55.
[63] PRIETO SANCHIS, Luis. "Neoconstitucionalismo… *cit.* Pág. 127.

más sobresalientes cabría resumir en los siguientes cinco epígrafes, expresivos de otras tantas orientaciones o líneas de evolución: más principios que reglas; más ponderación que subsunción; omnipresencia de la Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los conflictos mínimamente relevantes, en lugar de espacios exentos a favor de la opción legislativa o reglamentaria; omnipotencia judicial en lugar de autonomía del legislador ordinario; y, por último, coexistencia de una constelación plural de valores, a veces tendencialmente contradictorios, en lugar de homogeneidad ideológica en torno a un puñado de principios coherentes entre sí y en torno, sobre todo, a las sucesivas opciones legislativas.[64]

Y apunta Prieto Sanchis una serie de elementos de interpretación propuestos desde el neoconstitucionalismo que ayudarán a explicar las razones que justifican una interpretación, como la propuesta, para salvar el escollo provocado por la falta de la regulación que explique el proceso de reparación de los derechos violados, al señalar:

Sucedería efectivamente así si las normas constitucionales apareciesen como reglas, pero ya hemos dicho que una de las características del neoconstitucionalismo es que los principios predominan sobre las reglas. Mucho se ha escrito sobre este asunto y es imposible resumir siquiera los términos del debate.[65]

Pero, a mi juicio, la cuestión es la siguiente: si bien individualmente consideradas las normas constitucionales son como cualesquiera otras, cuando entran en conflicto interno suelen operar como se supone que hacen los principios. La diferencia puede formularse así: cuando dos reglas se muestran en conflicto, ello significa que o bien una de ellas no es válida, o bien que una opera como excepción a la otra (criterio de especialidad). En cambio, cuando la contradicción se entabla

[64] *Ibídem*. Pág. 131.
[65] *Ibídem*. Pág. 134.

entre dos principios, ambos siguen siendo simultáneamente válidos, por más que en el caso concreto y de modo circunstancial triunfe uno sobre otro.[66]

Así que para resolver las posibles objeciones a la interpretación propuesta bajo las premisas de la certeza jurídica, el principio Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege o cualquier otro adicional, deberemos acudir al método de la ponderación.

De las distintas acepciones que presenta el verbo ponderar y el sustantivo ponderación en el lenguaje común, tal vez la que mejor se ajusta al uso jurídico es aquella que hace referencia a la acción de considerar imparcialmente los aspectos contrapuestos de una cuestión o el equilibrio entre el peso de dos cosas. En la ponderación, en efecto, hay siempre razones en pugna, intereses o bienes en conflicto, en suma, normas que nos suministran justificaciones diferentes a la hora de adoptar una decisión. Ciertamente, en el mundo del Derecho, el resultado de la ponderación no ha de ser necesariamente el equilibrio entre tales intereses, razones o normas; al contrario, lo habitual es que la ponderación desemboque en el triunfo de alguno de ellos en el caso concreto. En cambio, donde sí ha de existir equilibrio es en el plano abstracto: en principio, han de ser todos del mismo valor, pues de otro modo no habría nada que ponderar; sencillamente, en caso de conflicto se impondría el de más valor. Ponderar es, pues, buscar la mejor decisión (la mejor sentencia, por ejemplo) cuando en la argumentación concurren razones justificatorias conflictivas y del mismo valor.

Lo dicho sugiere que la ponderación es un método para la resolución de cierto tipo de antinomias o contradicciones normativas. Desde luego, no de todas: no de aquellas que puedan resolverse mediante alguno de los criterios al uso, jerárquico, cronológico o de especialidad".[67]

[66] *Ibídem*. Pág. 135.
[67] *Ibídem*. Pág. 137.

Hasta aquí abundo en los aspectos que, desde el neoconstitucionalismo explican y justifican una posible interpretación como la que se propone que adopte la SCJN en el caso de la implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero debo enfatizar que no sólo esta tendencia teórica acude al decisionismo judicial, al contrario, la asimilación de los tribunales como nueva sede de creación del derecho puede apreciarse en el amplio espectro ideológico del Derecho.

La propuesta que se formula no es menor y parecería depender de la decisión de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para adoptarla, lo que por cierto no ocurrió en la primera oportunidad que tuvieron para enfrentar este tema. Me refiero a los expedientes Varios 489 y 912 de 2010, abiertos para atender la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de Rosendo Radilla. En estas resoluciones prevaleció una fuerte discusión primero para dimensionar hasta dónde se encontraba obligada con respecto a la sentencia, el viejo debate de la efectividad de los tratados para nuestras autoridades y, segundo, nuestro órgano jurisdiccional declinó asumir su función de control frente al resto de las autoridades, autolimitándose a conocer sólo las obligaciones concernientes al ámbito interno del Poder Judicial.

Luego de dichos procedimientos se han emitido una serie de resoluciones, entre las cuales destaca la contradicción de tesis 293/2011, que provocan serias dudas sobre la profundidad de la penetración de la cultura de protección a los derechos humanos en la conciencia judicial del país, lo que tiene efectos directos en la incertidumbre que provoca el silencio que prevalece con relación al siguiente expediente abierto para analizar sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, me refiero al Expediente Varios 1396/2012 abierto con respecto a las sentencias de Inés Fernández y Valentina Rosendo.

Así que el entusiasmo inicial que me motivó a buscar en el Derecho y en la práctica judicial el mecanismo idóneo para controlar al poder político, tiene que ser matizado, finalmente como ya señalaré en el texto de la investigación, los jueces, hombres y mujeres de su tiempo, hijos de su circunstancia, comparten una serie de valores, tradiciones y hasta su propia formación, que no siempre propicia que se animen a tomar decisiones transformadoras. Y así como existen numerosos precedentes de decisiones históricas desde el punto de vista progresista,

también hay notables ejemplos de decisiones restrictivas y regresivas que, incluso, han provocado graves problemas sociales.

Así que si en la clase política ocurre con frecuencia, que se opera sin el ejercicio de las prácticas de la política virtuosa, en el foro jurídico el principio de autoridad y el peso de la formación del positivismo jurídico, nos hacen dudar de que exista una pronta, extensiva y completa implementación del discurso de los derechos humanos, como el derecho del más débil o de su condición esencial como recurso contramayoritario.

Pero si esto así, si dudamos de los procedimientos de control sobre las autoridades, qué caso tiene una investigación como la que se presenta ahora. Me parece que el pesimismo debe aceptarse como intrínseco al propio fenómeno social, pero que esa inconformidad con el estado actual de las cosas nos debe conducir a aspirar a que algo mejor a lo que ahora se hace, siempre puede lograrse. Y, paradigmáticamente, para que los controles democráticos, políticos, administrativos y sociales funcionen plenamente, requerimos que el último de ellos, el jurisdiccional, sea plenamente efectivo y no de pie a la impunidad. Para que esto se logre no podemos ni debemos confiar en ningún nuevo señor del derecho, en términos de Zagrevelsky, sino que debemos provocar una mayor participación del gobernado en las decisiones públicas.

Por ello y sin formar parte ni de la curia ni del foro jurídico, creo indispensable incursionar en esta materia a partir de la noción de que *"si queremos que la Constitución signifique algo para nosotros, lo que tenemos que hacer es ser políticamente activos, pues dependiendo de nuestra participación política es que se establecen las condiciones bajo las cuales operan los políticos y en las que el Tribunal actúa"*.[68]

Así que asumiendo que los principios y valores del neoconstitucionalismo deberían animar a nuestros operadores jurídicos a dar el paso propuesto, estoy convencido de que serán insuficientes, por lo que acudo a formular esta propuesta desde la perspectiva del constitucionalismo democrático que comparte también la idea del protagonismo judicial como el que estamos proponiendo, respecto al cual Robert Niembro señala:

[68] NIEMBRO O., Robert. "Una mirada al constitucionalismo popular". Isonomia No. 38, abril 2013. Pág. 201.

Esta forma de concebir el constitucionalismo está sustentada por tradiciones de activismo popular que autorizan a los ciudadanos a presentar reclamos sobre el significado de la Constitución y a oponerse al gobierno cuando consideren que no las respetan. En este proceso los tribunales juegan un papel jurídico-político que les es atribuido constitucionalmente.[69]

En el mismo sentido, David Peña, al definir bajo un modelo de descarte, lo que es el constitucionalismo popular, dejando en claro la vinculación que existe con el decisionismo judicial, al señalar:

El constitucionalismo popular no es, sobre todo, tres cosas. Primero, no es un alegato en contra de la independencia judicial. No es, por ejemplo, una defensa de la elección popular de jueces y ministros, ni es tampoco un argumento sobre las virtudes de la deposición judicial. No es, en segundo lugar, una crítica y cuanto menos un rechazo a la revisión judicial. No es, pues, una afirmación del valor de una sociedad sin cortes y tribunales constitucionales capaces de juzgar la constitucionalidad de una ley aprobada en el recinto legislativo. Tercero: el constitucionalismo popular no es una teoría sobre cómo la Suprema Corte de Justicia ha de interpretar la Constitución. No pretende, por ejemplo, subrayar cuáles o qué elementos legales han de ser relevantes para emitir un juicio constitucional. [70]

No quisiera concluir este apartado referente al marco teórico de la investigación sin señalar como los dos opuestos ideológicos de la tradición judicial norteamericana, progresivismo y originalismo, acuden al activismo judicial sistemáticamente. Desde el punto de vista del

[69] *Ibídem*. Pág. 203.
[70] PEÑA RANGEL, David. "Constitucionalismo popular contestatario". Isonomia No. 38, abril 2013. Pág. 230.

progresivismo, hay un claro sustento a la interpretación judicial que se aparta del texto original de la Constitución, ya que según Jack M. Balkin:

> *One might assume then that the argument is simply one of natural law or best consequences. But that too is not quite correct. A narrative justification does not argue that the Constitution means something because this interpretation is the best from the standpoint of liberal political theory or economic efficiency. Rather, the Constitution means what it means because We the People made a promise in the past to ourselves that we strive to fulfill. The promise and the story constitutes the people who strive to fulfil the promise and the story. A different people with a different history and a set of commitments might have made a different promise; the results, although similar in some respects, might be very different in others.*[71]

Lo notable sin embargo es que en la posición ideológica diametralmente opuesta, desde el punto de vista del originalismo, se presenta con cada vez mayor frecuencia una práctica jurisprudencial que pretende ser fiel al texto original de la Constitución Norteamericana y al sentido asignado por los Padres Fundadores, en contraposición con el activismo judicial de la Corte Warren, pero dichos actores judiciales han terminado por adoptar, en no pocas ocasiones, una práctica política en la Alta Corte norteamericana que es inconsistente con su jurisprudencia, ya que como bien señalan Post y Siegel, los originalistas buscan vincular el texto de la Constitución con los valores conservadores contemporáneos:

> *Viewed as an abstract jurisprudence, originalism seems diametrically opposed to the idea of living constitutionalism that has been at the core of progressive constitutional thought since the 1970s. Yet for the past quarter century originalism has been animated less by its jurisprudence than by its political practice, which is deeply inconsistent with that jurisprudence. As a political practice, originalism does not preserve a fixed and unchanging Constitution; it does not transparently*

[71] BALKIN, Jack M. "The Declaration and the Promise of a Democratic Culture" consultado en http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/declar1.htm

reproduce the democratic consent of the Constitution's ratifiers; it does not focus on process rather than outcomes. As a political practice, originalism seeks instead to forge a vibrant connection between the Constitution and contemporary conservative values.

This suggests a strange and unsettling thought. Although the jurisprudence of originalism could not be more hostile to the idea of living constitutionalism, the political practice of originalism actually exemplifies that idea. The political practice of originalism seeks to vivify the Constitution by infusing it with the outlook of an insurgent political movement. The political practice of originalism actually succeeds in the goal postulated by liberals for a living constitutionalism, which is to keep the Constitution in touch with contemporary values.[72]

De este breve recuento del aparato crítico, que será empleado en la investigación, puede advertirse que existen elementos suficientes en la caracterización que desde las diferentes tradiciones del pensamiento jurídico se realiza con respecto al papel del Tribunal Constitucional y sus posibilidades de construir, a partir de las disposiciones constitucionales, el derecho necesario para, de manera congruente con el sentido ideológico de la norma fundamental, dar respuesta a los problemas planteados, sobre todo cuando el obstáculo en la resolución del caso específico es consecuencia de la deliberada omisión del poder legislativo para adoptar la legislación que, como en el caso de la reparación de los derechos humanos violados, es necesaria para atender plenamente la reclamación que formulan los gobernados.

Es a partir de los elementos antes mencionados que me resulta posible señalar que, sin duda alguna, la implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos requieren de la adopción de un nuevo marco jurídico que no reste eficacia a las mismas. Pero al plantear esta necesidad debemos ser especialmente conscientes de que la adopción de esas disposiciones jurídicas requeridas no será algo fácil de lograr si consideramos que su aprobación depende de actores cuya participación en el ejercicio del poder público desalienta el establecimiento de procesos puntuales para implementar las sentencias y sancionar los

[72] POST, Robert y SIEGEL, Reva. "Originalism as a political practice: The rigth's living constitution" en Fordham Law Review, Vol. 75, No. 2, Noviembre de 2006. Págs. 569 y 570.

incumplimientos, reduciendo las actuales condiciones de impunidad que les son, a todas luces, favorables.

Esa resistencia puede ser derrotada si, como se pretende en esta investigación, se demuestra que el ordenamiento constitucional mexicano actual cuenta con elementos mínimos y suficientes para establecer medidas que permitan garantizar la implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dándole plena eficacia en sede interna, los que, sin embargo, deben y pueden ser fortalecidos con reformas constitucionales posteriores y la emisión de la legislación secundaria pendiente.

Esta ruta requiere de la intervención insustituible de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que puede, vía interpretación constitucional, hacer uso de procedimientos que otorguen plena eficacia a las sentencias y establecer una vía para la determinación de responsabilidades por su incumplimiento. Si nuestro Tribunal Constitucional adopta la vía de la integración de la norma ausente, en sede judicial, a partir de principios y procedimientos existentes en la el ordenamiento jurídico, podría vencer la principal objeción que preocupa a los actores políticos, motivando al Poder Legislativo a adoptar la legislación necesaria.

Si bien es cierto que la composición de la Corte y la experiencia en el análisis de los dos expediente Varios integrados con respecto de la sentencia en el caso Radilla, puede generar dudas sobre el proceder de las señoras y señores Ministros, debemos considerar que se cuenta con elementos doctrinales que justificarían la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este sentido y para resolver un caso concreto que aún se encuentra en proceso de estudio en el Pleno: el expediente integrado con respecto a las sentencias en los casos Rosendo y Fernández.

Por lo que es propósito de la segunda parte de la investigación el explicar los precedentes jurisdiccionales existentes, los elementos de doctrina que pueden soportar una interpretación como la que se propone y, lo más importante, la necesidad de que el Derecho se expropie, por lo menos como de uso exclusivo, de sus profesionales y de la familia judicial, para que él y los órganos jurisdiccionales sean puestos al servicio de la sociedad para la efectiva defensa de la persona humana.

Con ello, creo que respondo a las preguntas de vida que me he formulado, no es en la autoridad donde debe descansar la confianza del ciudadano sobre el pleno respeto al derecho de justicia, sino en el pueblo mismo, haciendo valer los procedimientos de control sobre ellas y exigiendo que su efectividad sea plena, sin excusas de jurisdicción, origen o fuente, sino poniendo siempre en el centro y como mira de las instituciones, su verdadera razón de existir, la protección y el bienestar de la persona humana, en democracia y con justicia verdadera, pronta, expedita y completa.

Primera Parte

Capítulo Primero.
Antecedentes.

1.1 México y la adopción de los compromisos regionales en materia de derechos humanos.

Enrique Krauze, en "La Presidencia Imperial" identifica dos etapas de violencia en el proceso de instalación del régimen político que habría de acompañar al siglo XX en nuestro país, la "*revolucionaria (1910-1920),* (en la que) *había predominado la violencia física y material"* y la segunda de 1920 a 1935 en la que "*la violencia tuvo un carácter étnico, político, religioso y social",*[73] y que, según dicho autor, concluiría con el último levantamiento militar con motivo de la sucesión presidencial, encabezado por el general Cedillo,[74] aunque es bastante conveniente recordar las acciones de represión y la suerte que habrían de padecer los intentos de Almazán,[75] Padilla y Miguel Henríquez Guzman[76] por aspirar a la Presidencia de la República, todos ellos derrotados por un régimen político decidido a mantener el poder a costa de lo que fuera.[77]

En la etapa subsecuente de consolidación institucional del régimen destacan las obras de la revolución, [78] la reconstrucción del país, el desarrollo agrícola, [79] el proceso de industrialización,[80] la urbanización, la educación masiva[81] y la construcción de un profundo

[73] KRAUZE, Enrique. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-196)*. México, MaxiTusquets, 2009. Pág. 19.
[74] *Ibídem*. Pág. 20.
[75] CONTRERAS, Ariel José. *México 1940 industrialización y crisis política. Estado y sociedad civil en la elección presidencial*. 7a. edición, México. Ed. Siglo XXI Editores, 1992. Pág. 198.
[76] REYNA, José Luís y TREJO DELABRE, Raúl. *La clase obrera en la historia de México. De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos. (1952-1964).* 2ª edición. México. Coed. Siglo XXI Editores e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1984. Tomo 12. Pág. 34.
[77] MUÑOZ PATRACA, Víctor Manuel. "El sorpresivo rompimiento del monopolio del poder" en ARCE GAXIOLA, Fernando et al. *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000. Ascenso y caída del partido hegemónico.* México. Ed. Siglo XXI Editores, 2006. Pág. 41.
[78] CYPER, James M. *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*. Trad. D. Víctor Gandy Cantú. México. Ed. Siglo XXI Editores, 1992. Pág. 91.
[79] ROBLES BERLANGA, Rosario. "Estructura de la producción y cultivos" en MOGUEL, Julio, coord. *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana. 1950-1970.* México. Ed. Siglo XXI Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1978, tomo 7. Pág. 13.
[80] MEDIN, Tziv. *El sexenio alemanista.* México. Ediciones Era, 1990. Pág. 116.
[81] TELLO, Carlos. "Un intento de análisis de la distribución personal del ingreso" en WIONCZEK, Miguel S., selección de. *La sociedad mexicana: presente y futuro.* 2a. edición, México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974. Pág. 228.

sistema de salud encabezado por el IMSS, acompañadas de diferentes excesos políticos, la represión sistemática de los movimientos sociales,[82] las desapariciones forzadas,[83] el asesinato político, los fraudes electorales,[84] la corrupción y el enriquecimiento ilícito de los gobernantes.[85] Todo lo cual caracterizan, desde mi punto de vista, al régimen post revolucionario como bonapartista, según lo que apunté en otro lugar.[86]

El bonapartismo es un régimen resultado de la incapacidad de las clases fundamentales de la sociedad para imponer su propio proyecto de Nación. Es una condición posible en la historia de los países, en la que la pequeño burguesía se declara heredera del legado revolucionario al tiempo que impulsa la atención de los problemas del desarrollo capitalista, pasando la factura a los sectores populares.

Constituye la alternativa histórica para imponer los alcances y objetivos de la revolución burguesa, es una especie de contrarrevolución preventiva que pretende detener y desmovilizar el avance del movimiento revolucionario de masas. Garantiza el orden y el desarrollo económico adquiriendo una connotación representativa de todas las clases y en consecuencia de ninguna. Priva a todas y cada una de las clases sociales de todo vestigio de poder político y se presenta como un poder supra clasista, árbitro entre ellas.

Las características de las instituciones bonapartistas, que son las que aprecio en esa parte de la historia de nuestro país, consisten en el predominio del poder Ejecutivo sobre todos los poderes del Estado,[87] cooptación y control de la prensa,[88] limitación y mediatización del

---

[82] ROMÁN ROMÁN, Salvador. *Revuelta cívica en Guerrero (1957-1960). La democracia imposible*. México. Ed. INEHRM, 2003. Págs. 181 y 182.
[83] AGUAYO QUEZADA, Sergio. *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México".* México. Coed. Grijalbo, Hoja Editorial y Hechos Confiables, 2001. Pág. 189.
[84] CAMP, Roderic Ai. *La política en México.* 4a. edición, trad. Stella Mastrangelo, México. Ed. Siglo XXI Editores, 2000. Pág. 89
[85] NIBLO, Stephen R. *México en los cuarenta: modernidad y corrupción*. Trad. Enrique Mercado. México. Editorial Océano de México S.A. de C.V., 2008. Pág. 252.
[86] LUNA HERNÁNDEZ, José Guadalupe. "Proceso histórico del régimen bonapartismo en México". Estudio de las condiciones que lo propiciaron, instalación y aproximación al análisis de sus repercusiones teóricas y políticas". Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 2005. Pág. 207.
[87] DIAZ RUANOVA, Oswaldo. "Temas de México: Del presidencialismo" El Universal, 13 de septiembre de 1962 (37552).
[88] CAMP, Roderic Ai. *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX.* Trad. Eduardo L. Suárez, México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1988. Pág. 245.

derecho de reunión y asociación,[89] integración de un proceso permanente de corrupción que todo lo alcanza,[90] instalación de una obesa carga burocrática[91] y militar, eliminación de la libertad del sufragio,[92] brutales persecuciones militares y paramilitares[93] y la instalación de una aristocracia obrera mediatizada al poder.[94]

Durante más de setenta años, México fue gobernado por diversos grupos políticos que se reconocían como los vencedores de la revuelta armada y que asumieron el discurso y proyecto de algunas de las principales facciones derrotadas militarmente.[95]

La carga violenta y represiva del Estado se revistió, durante ese periodo de tiempo, con la legalidad y legitimidad de un Constituyente cuyos rasgos progresistas son innegables, con la regularidad institucional y los procesos electorales ininterrumpidos, aunque fraudulentos. La regla de oro del Presidencialismo parecía resumirse en una coloquial frase: No hay exceso que dure más de seis años. Todo le era permitido al Presidente en turno, pero sólo en su turno, con la excepción de Calles.

Formando parte de la realidad de nuestro país, la que se ha señalado en grandes trazos antes, el régimen asumió la causa de los derechos y las libertades políticas en el orden internacional,[96] el que no puede tener otros albores que las memorables jornadas de la política internacional de nuestro continente cuyo propósito esencial ha sido colocar a la persona humana en el centro de la atención internacional y adoptar una serie de medidas encaminadas a procurar su adecuada protección, las que arrancaron con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948, meses antes de la adopción de la Declaración

[89] CHRISTLIEB IBARROLA, Adolfo. “La libertad de reunión en México” I-V *Revista Siempre*, 21, 28 de abril; 05, 12, 20 de mayo de 1965 (37303).
[90] ELIZONDO, Antonio. “Ya no hagan olas: la corrupción nos ahoga” *Revista Siempre,* 06 de marzo de 1968.
[91] MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. “El poder de la burocracia”, El Universal, 7 de febrero de 1968.
[92] GOMEZ TAGLE, Silvia. “Los partidos, las elecciones y la crisis” en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y CADENA ROA, Jorge, coords. *Primer Informe sobre la Democracia: México 1988.* 2a. edición, México. Coed. Siglo XXI Editores e Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM. 1989. Pág. 251.
[93] CASTELLANOS, Laura. *México Armado. 1943-1981*. México. Ediciones Era, 2007. Págs. 266 y 267.
[94] MORRIS, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo.* Trad. Victoria Schussheim. México. Ed. Siglo XXI Editores, 1992. Pág. 75.
[95] GONZALEZ NAVARRO, Moisés. “La ideología de la revolución mexicana”, *Historia Mexicana*, Vol. X, 1961, No. 04, Abril-junio.
[96] CASSESE, Antonio. *International Law.* 2a. edición, Nueva Yord. Oxford University Press, 2004. Pág. 378.

Universal de los Derechos Humanos, junto con la Carta de la Organización de los Estados Americanos, adoptada en la misma ciudad de Bogotá el el 30 de abril de 1948,[97] instrumento aprobado por el Senado de la República el 12 de noviembre de 1948 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre del mismo año. La Carta entró en vigor en el ámbito internacional el 13 de diciembre de 1951 y el mismo día entró en vigor para el Estado mexicano al promulgarse en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949.

El siguiente estadio de este recorrido corresponde a la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho instrumento fue adoptado en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor en el ámbito internacional el 18 de julio de 1978 y fue ratificado por el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981, previo a lo cual el Senado de la República, el 18 de diciembre de 1980, aprobó la suscripción del tratado, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Nuestro país formuló declaraciones y reservas, algunas de las cuales fueron retiradas parcialmente el 9 de abril de 2002, subsistiendo las siguientes: "Declaración interpretativa: Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión "en general" usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida 'a partir del momento de la concepción', ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los estados", así como la siguiente reserva: "el Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo ni derecho para asociarse con fines políticos".[98]

El último antecedente al que debo referirme es al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, órgano jurisdiccional creado a partir del Pacto de San José, con atribuciones para garantizar los derechos contenidos en ese instrumento internacional y el cual puede pronunciarse sobre hechos u omisiones cometidas por las autoridades de nuestro país que afecten los derechos convencionales ocurridos a partir el 16 de diciembre de 1998. Si bien es cierto que dicho

[97] SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos humanos. Efectos de las sentencias internacionales*. México. Ed. Porrúa, 2007. Págs. 8 y 9.
[98] PLASCENCIA Villanueva, Raúl y PEDRAZA LÓPEZ, Angel, comp. *Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*. México. Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011. Tomo I. Pág. 131.

reconocimiento fue parcial a través de las reservas formuladas en su momento, esas excepciones han sido declaradas inválidas por la propia Corte Interamericana en virtud de que van en contra de la naturaleza misma de los acuerdos internacionales y su vigencia sería contraria a diversos principios, entre ellos el pacta sunt servanda, lo señalado en el artículo 31 de la Convención de Viena, así como los principios de interpretación teleológica y del efecto útil de las normas convencionales.

A partir del reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana, nuestro país ha sido condenado en siete sentencias en los casos Castañeda Gutman;[99] González y Otras (Campo Algodonero);[100] Radilla Pacheco;[101] Rosendo Cantú y Otra;[102] Fernández Ortega y Otros,[103] Cabrera García y Montiel Flores;[104] y, García Cruz y Sánchez Silvestre.[105] Lo que se señala en la siguiente sección del presente capítulo corresponde esencialmente al contenido de las sentencias antes referidas. Es muy importante precisar en este momento que, con excepción del caso de Rosendo Radilla, en los restantes, los hechos ocurrieron en fechas posteriores al 16 de diciembre de 1998, por esa razón la Corte Interamericana de Derechos Humanos pudo conocerlos en plenitud de jurisdicción, lo que implica que los hechos cometidos en detrimento de las víctimas se suscitaron durante los años de la alternancia política, en la transición, y sólo el de Rosendo Radilla corresponde a un suceso de desaparición forzada que tuvo lugar durante lo que se ha denominado como la guerra sucia,[106] y que corresponde al contexto en el cual el Estado mexicano adoptó los compromisos internacionales antes referidos, y pudo ser analizado por la Corte por la condición continuada del delito. Lo que implica que los graves hechos ocurridos en la mayor parte de la segunda mitad del siglo pasado han seguido lejos

[99] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
[100] 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.
[101] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
[102] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.
[103] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fernández Ortega y Otros vs. México. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.
[104] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.
[105] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Fondo, Reparaciones y Costas.
[106] GUERRERO ROSALES, Humberto Francisco. "El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Transición Democrática en México: Lecciones del Caso Rosendo Radilla Pacheco" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos Humanos. Actualidad y desafíos*. México. Coed. Editorial Fontamara y Universidad de Guanajuato, 2012. Tomo II. Pág. 170.

del debido escrutinio, la correcta investigación de responsabilidades, la reparación del daño a los derechos humanos de las numerosas víctimas y la imposición de las sanciones contra aquellos que las cometieron. Por lo que, vaya paradoja, los hechos en los que el Estado mexicano ha sido encontrado responsable, fueron cometidos durante el régimen democrático.

1.2. Las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en las que México ha sido parte.

1.2.1 Castañeda Gutman.

La primera de las sentencias emitidas corresponde al caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, dictada por la Corte el 06 de agosto de 2008, contiene en 251 párrafos el análisis del caso y en otros 9 párrafos la resolución definitiva que identifica al Estado mexicano como responsable de la violación al derecho de protección judicial en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, obligando al Estado a: completar la adecuación de su derecho interno a la Convención Americana de Derechos Humanos de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido; publicar la sentencia; pagar el monto fijado por reintegro de costas y gastos del proceso.

1.2.2 González y otras (Campo Algodonero).

El segundo caso resuelto por la Corte corresponde al denominado González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Dictado por el Tribunal el 16 de noviembre de 2009 y que contiene en 602 párrafos el estudio del caso y en 26 más su resolución, con ella se abordan los graves problemas de feminicidios ocurridos especialmente en Ciudad Juárez en la última década del siglo pasado y en la primera del actual.

Dicho fallo señala al Estado mexicano como responsable de la violación de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, así como el deber de no discriminación, incumpliendo además su deber de investigar -y con ello su deber de garantizar- los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal; los derechos del niño en perjuicio de las niñas Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez; los derechos a la integridad personal, de acceso a la justicia y protección judicial, así como el deber de no discriminación en perjuicio de: Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos.

Destacando la violación al derecho a la integridad personal por los actos de hostigamiento que sufrieron Adrián Herrera Monreal, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos.

Obligando al Estado Mexicano a conducir eficazmente el proceso penal en curso, y los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos, atendiendo las siguientes directrices: la remoción de todos los obstáculos de jure o de facto que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los respectivos procesos judiciales, usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones y procesos judiciales sean expeditos a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos a los del presente caso, incluir una perspectiva de género, emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cuál se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones respectivos en la zona, realizarse conforme a protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos de la sentencia, proveer

regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género, asegurarse que los distintos órganos que participen en el procedimiento de investigación y los procesos judiciales cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar las tareas de manera adecuada, independiente e imparcial, que las personas que participen en la investigación cuenten con las debidas garantías de seguridad, así como que los resultados de los procesos sean públicamente divulgados para que la sociedad mexicana conozca los hechos objeto del presente caso.

El fallo obliga además a México a: investigar a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicar las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables; realizar las investigaciones correspondientes y, en su caso, sancionar a los responsables de los hostigamientos de los que han sido objeto Adrián Herrera Monreal, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos; publicar la sentencia; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional; levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez; continuar con la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme a las disposiciones y los estándares internacionales aplicables.

Se obliga al Estado Nacional a adecuar el Protocolo Alba o implementar un nuevo dispositivo análogo, conforme a las siguientes directrices: implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de la persona desaparecida; establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona; eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares; asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier

índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda; confrontar el reporte de desaparición con una base de datos de personas desaparecidas, y priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda. Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea una niña.

Debe destacarse la resolución contenida en los párrafos 20 y 21 que obliga al Estado Mexicano a crear, en un plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia, una página electrónica que deberá actualizarse permanentemente y contendrá la información personal necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua desde 1993 y que continúan desaparecida, así como a crear o actualizar, dentro del plazo de un año a partir de la notificación de la Sentencia, una base de datos que contenga: la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas que consientan –o que así lo ordene un juez- para que el Estado almacene dicha información personal únicamente con objeto de localizar a la persona desaparecida, y la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el estado de Chihuahua.

Adicionalmente la resolución impone el deber de continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres dirigidos a funcionarios públicos; realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación; brindar atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas, a Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana

Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos; así como pagar las cantidades fijadas por concepto de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos del proceso.

1.2.3 Rosendo Radilla Pacheco.

El tercero caso, quizá el que mayor impacto ha generado en los ordenamientos y el funcionamiento interno de las instituciones del Estado[107] fue la sentencia Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Adoptada por la Corte el 23 de noviembre de 2009 y que contiene en 392 párrafos el análisis del caso de la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla, ocurrida a partir del 25 de agosto de 1974; en 18 párrafos se contienen la resolución que señala al Estado mexicano como responsable de la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida en perjuicio del señor Rosendo Radilla Pacheco, a la integridad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez, incumpliendo además el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos I y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, respecto de la tipificación del delito de desaparición forzada de personas.

Dicha sentencia estableció la obligación del Estado para: conducir eficazmente, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable la investigación y, en su caso, los procesos penales que tramiten en relación con la detención y posterior desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, para determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que la ley prevea; continuar con la búsqueda efectiva y la localización inmediata del señor Rosendo Radilla Pacheco o, en su caso, de sus restos mortales; adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para

[107] Sobre las implicaciones del mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación abrió dos expedientes varios el 489/2010 del que fue ponente el Ministro José Ramón CossÍo Díaz y el 912/2010 del que fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y encargado del engrose el propio Ministro Cossío.

compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; implementar programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas; publicar la sentencia; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad en relación con los hechos del presente caso y en desagravio a la memoria del señor Rosendo Radilla Pacheco; realizar una semblanza de la vida del señor Rosendo Radilla Pacheco; brindar atención psicológica y/o psiquiátrica gratuita y de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de sus instituciones públicas de salud especializadas, a las víctimas; y, pagar las cantidades fijadas por concepto de indemnización por daño material e inmaterial, y el reintegro de costas y gastos.

1.2.4 Inés Fernández y otros.

La sentencia del caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, fue dictada por la Corte el 30 de agosto de 2010, en este caso la señora Inés Fernández fue abusada sexualmente por militares, en presencia de sus hijos, la sentencia contiene en 308 párrafos el análisis del caso y en 26 párrafos más la resolución definitiva que identifica al Estado mexicano como responsable de la violación de los derechos a la integridad personal, a la dignidad y a la vida privada, a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio de la señora Fernández Ortega; responsable por la violación del primero de dichos derechos en agravio del señor Prisciliano Sierra y de Noemí, Ana Luz, Colosio, Nélida, todos ellos de apellido Prisciliano Fernández; así como responsable por la violación del derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en el domicilio en agravio de todas las víctimas.

Determinando la obligación de nuestro país de: conducir en el fuero ordinario y dentro de un plazo razonable la investigación y el proceso penal relacionado con la violación sexual de la

Señora Fernández Ortega, examinar el hecho y la conducta del agente del Ministerio Público que se negó inicialmente a recibir la denuncia; reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar para hacerlo compatible con los estándares internacionales en la materia; adoptar reformas para que las personas cuenten con un recurso efectivo para impugnar la jurisdicción militar; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional; realizar las publicaciones dispuestas; brindar tratamiento médico y psicológico a las víctimas; continuar con el proceso de estandarización de un protocolo de actuación respecto de la atención e investigación de violaciones sexuales considerando los parámetros internacionales; continuar implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres que incluyan una perspectiva de género y etnicidad; implementar un programa o curso permanente y obligatorio de capacitación y formación en derechos humanos; otorgar becas de estudios a los hijos del matrimonio Prisciliano Fernández; facilitar los recursos necesarios para que la comunidad indígena mep'aa de Barranca Tecoani establezca un centro comunitario; adoptar medidas para que las niñas de la comunidad de Barranca Tecoani, que realizan estudios secundarios en Ayutla, cuenten con facilidades de alojamiento y alimentación adecuadas para continuar estudiando; asegurar que los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual sean proporcionados por las instituciones indicadas por México; pagar las cantidades fijadas por los conceptos de indemnización por daño material e inmaterial y por el reintegro de costas y gastos.

1.2.5 Valentina Rosendo Cantú y otra.

La resolución del proceso Rosendo Cantú y Otra Vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2010 precisa en 295 párrafos el estudio del caso de Valentina Rosendo, mujer indígena mep'aa, menor de edad, violada sexualmente por militares, y emite los resolutivos en 25 párrafos, encontrando responsable al Estado mexicano de la violación de los derechos a la integridad personal, a la dignidad, a la vida privada, a las garantías judiciales, a la protección judicial y a los derechos del niño, así como por incumplir su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia en perjuicio de la señora Rosendo Cantú; y de la violación del derecho a la integridad personal, en perjuicio de Yenys Bernardino Sierra.

Imponiendo al Estado mexicano las siguientes obligaciones: conducir en el fuero ordinario, eficazmente y dentro de un plazo razonable, la investigación y, en su caso, el proceso penal que tramite en relación con la violación sexual de la señora Rosendo Cantú, con el fin de determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar, en su caso, las sanciones y demás consecuencias que la ley prevea; examinar el hecho y la conducta del agente del Ministerio Público que dificultaron la recepción de la denuncia presentada por la señora Rosendo Cantú, así como del médico que no dio el aviso legal correspondiente a las autoridades; adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; adoptar las reformas pertinentes para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo de impugnación de tal competencia; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional; publicar la sentencia; continuar con el proceso de estandarización de un protocolo de actuación, para el ámbito federal y del estado de Guerrero, respecto de la atención e investigación de violaciones sexuales considerando, en lo pertinente, los parámetros establecidos en el Protocolo de Estambul y en las Directrices de la Organización Mundial de la Salud; continuar implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, que incluyan una perspectiva de género y etnicidad, los cuales deberán impartirse a los funcionarios federales y del estado de Guerrero; continuar con las acciones desarrolladas en materia de capacitación en derechos humanos de integrantes de las Fuerzas Armadas, y deberá implementar, en un plazo razonable, un programa o curso permanente y obligatorio de capacitación y formación en derechos humanos, dirigido a los miembros de las Fuerzas Armadas; brindar el tratamiento médico y psicológico que requieran las víctimas; otorgar becas de estudios en instituciones públicas mexicanas en beneficio de la señora Rosendo Cantú y de su hija, Yenys Bernardino Rosendo; continuar brindando servicios de tratamiento a mujeres víctimas de violencia sexual por medio del Centro de Salud de Caxitepec, el cual deberá ser fortalecido a través de la provisión de recursos materiales y personales; asegurar que los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual sean proporcionados por las instituciones indicadas por México, entre otras, el Ministerio Público en Ayutla de los Libres, Guerrero, a través de la provisión de los recursos materiales y personales, cuyas actividades deberán ser fortalecidas mediante acciones de capacitación; continuar las campañas de concientización y sensibilización de la población en general sobre la prohibición y los efectos

de la violencia y discriminación contra la mujer indígena; pagar las cantidades fijadas por concepto de indemnización por daño material e inmaterial y por el reintegro de costas y gastos.

1.2.6 Cabrera García y Montiel Flores.

La resolución al caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, fue dictada el 26 de noviembre de 2010 y en 274 párrafos recoge el estudio del mismo, la detención ilegal y la tortura a la que fueron sometidas las víctimas por parte de elementos castrenses, y lo resuelve en 19 párrafos, debiéndose destacar el voto razonado del juez ad hoc Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot del que posteriormente se ha desprendido un magnífico artículo académico en el que se analiza con profundidad las implicaciones de la doctrina del control de convencionalidad.[108]

El fallo señala la responsabilidad del Estado por la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, a las garantías judiciales, a la protección judicial, de la garantía judicial, el incumplimiento a la obligación de investigar los alegados actos de tortura y por extender la competencia del fuero castrense a delitos que no tienen estricta relación con la disciplina militar o con bienes jurídicos propios del ámbito castrense, en perjuicio de los señores Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores.

Obligando al Estado a: conducir eficazmente la investigación penal de los hechos del caso, en particular por los alegados actos de tortura en contra de los señores Cabrera y Montiel, para determinar las eventuales responsabilidades penales y en su caso, aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que la ley prevea; así como adelantar las acciones disciplinarias, administrativas o penales pertinentes en el evento de que en la investigación de los mencionados hechos se demuestren irregularidades procesales e investigativas relacionadas con los mismos; publicar la sentencia; otorgar por una sola vez a cada una de las víctimas, la suma fijada por concepto de tratamiento médico y psicológico especializado, así como por medicamentos y otros gastos conexos; adoptar las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales

[108] FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. “Interpretación…*cit*.

en la materia y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como adoptar las reformas legislativas pertinentes para permitir que las personas que se vean afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo para impugnar su competencia; adoptar las medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad del registro de detención que actualmente existe en México; continuar implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes y tortura, así como fortalecer las capacidades institucionales del Estado mediante la capacitación de funcionarios de las Fuerzas Armadas sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que deben estar sometidos; pagar las cantidades fijadas por concepto de indemnización por daño material e inmaterial y por el reintegro de costas y gastos.

1.2.7 García Cruz y Sánchez Silvestre.

La última sentencia corresponde al caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 26 de noviembre de 2013. Fondo, Reparaciones y Costas, el mismo corresponde a dos personas acusadas y sentenciadas de homicidio a partir de confesiones obtenidas bajo tortura, quienes fueron ilegalmente detenidos en su domicilio. La sentencia analiza el caso en 102 párrafos y resuelve en 8 párrafos más determinando la homologación del acuerdo de solución amistosa y reconocimiento de responsabilidad del Estado, suscrito por las víctimas, sus representantes y México, aceptar el reconocimiento total de responsabilidad internacional efectuado por el Estado, valorar positivamente el referido acuerdo por su trascendencia para alcanzar una solución a la controversia del caso en el proceso, determinando la responsabilidad del Estado por la violación de los derechos de libertad personal, integridad personal, garantías judiciales y protección judicial, todo ello relacionado con el deber general de respetar los derechos, por la violación de las disposiciones 1, 8 y 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y por las violación de la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno, del artículo 2 del Pacto de San José, en conexión con el 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en perjuicio de Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre.

Como consecuencia de lo anterior se obligó al Estado mexicanos a: de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo de solución amistosa, realizar y proseguir de modo diligente todas las investigaciones y actuaciones necesarias para deslindar responsabilidades y, en su caso, sancionar la comisión del delito de tortura, en perjuicio de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre; eliminar los antecedentes penales que pudiesen existir en su contra; otorgar a las víctimas atención médica preferencial y gratuita a través del Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral y brindarles atención psicológica a través de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, en sus domicilios o en las instalaciones del Centro de Atención a Víctimas y Ofendidos más cercana al mismo, a elección de las víctimas; otorgar a la esposa del señor Santiago Sánchez Silvestre, atención médica gratuita a través del mismo programa; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpa pública; realizar las publicaciones señaladas en la propia sentencia; garantizar la educación de las víctimas hasta la conclusión de sus estudios universitarios o técnicos, según sea su interés, a través del pago de becas educativas; garantizar la educación de la hija del señor Santiago Sánchez Silvestre, hasta la conclusión de sus estudios universitarios o técnicos, según sea el interés que en su momento tenga la misma a través de una beca escolar; entregar en propiedad una vivienda en el Distrito Federal a cada víctima a través del "Programa de Vivienda Nueva en Conjunto a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal"; realizar un seminario con expertos para debatir la aplicación de la doctrina de la inmediatez procesal utilizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a hacer llegar las conclusiones de dicho evento a diversos servidores públicos encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración e impartición de justicia; realizar la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, de un resumen de la sentencia del juicio de amparo 778/2012, previamente acordado con las víctimas y sus representantes; efectuar un "Programa para operadores de justicia" para continuar otorgando capacitación a los servidores públicos encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración, e impartición de justicia bajo los estándares internacionales más altos, para que puedan identificar, reaccionar, prevenir, denunciar y sancionar, el uso de técnicas de tortura; pagar a cada una de las víctimas las cantidades acordadas por concepto de indemnizaciones del daño material y del daño inmaterial; y pagar las cantidades acordadas por concepto de reintegro de costas y gastos a la abogada María del Pilar Noriega García y a CEJIL.

Capítulo Segundo
Las complicaciones para la implementación de las sentencias.

2.1 Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el marco jurídico existente en México.

La emisión de una sentencia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el acto del sistema regional de protección[109] que pretende poner fin a una larga cadena contenciosa[110] en la que las víctimas han tenido que agotar todas las instancias internas,[111] con la excepción de los supuestos que la propia Corte ha definido,[112] se ha desahogado previamente el procedimiento ante la Comisión Interamericana,[113] y conduce —en el caso de las siete sentencias en las que nuestro país fue encontrado responsable— a una declaratoria internacional de responsabilidad del Estado por la violación a los derechos convencionalmente reconocidos y a una serie de medidas que tienen como finalidad restaurar los derechos y reparar su afectación en beneficio de las víctimas.[114] Con la emisión de este tipo de pronunciamientos, en la jurisdicción internacional y, en consecuencia, en el concierto de las naciones, uno esperaría que el sufrimiento de las víctimas y la larga jornada por su reivindicación concluyera en ese momento y que los Estados procedieran al cumplimiento cabal de las medidas ordenadas. Desgraciadamente las cosas no son así ya que una de las principales debilidades de todo el sistema internacional de protección de los derechos humanos es precisamente la falta de instrumentos coercitivos[115] que permitan, en algunos

[109] Los órganos de protección que forman parte del sistema interamericano son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 33.
[110] *Ibídem*. Artículo 67.
[111] *Ibídem*. Artículo 46 numeral 1 inciso a.
[112] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, Párr. 93.
[113] Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 48 y 51.
[114] *Ibídem*. Artículo 63.
[115] "Parte de la doctrina académica ha afirmado constantemente que la falta de poder coercitivo internacional ha generado que las normas internacionales, en la actualidad, sean impotentes sin la intervención de agentes o mecanismos de Derecho nacional que las hagan efectivas… La concreción de las normas sobre derechos humanos y libertades reconocidas en la CADH y en el CEDH presenta problemas, de un lado, por falta de medios idóneos y proporcionados para hacer que los Estados ajusten su conducta a dichas normas y, de otro, en cierta medida, por falta de un interés concreto o estímulo para cumplir con ese tipo de normas internacionales por parte

casos, la aceptación de la determinación[116] y, en otros, la adopción efectiva, pronta y adecuada de los mandatos emitidos por los órganos jurisdiccionales, como veremos a continuación.

En el presente capítulo se analizará la actuación que han tenido las autoridades de nuestro país en la adopción de las medidas que permitan la adecuada atención a las resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, apreciaremos que los primeros pasos fueron, sin duda, erráticos y contradictorios, advertiremos como en algunas instancias y algunos funcionarios han asumido con mayor sensibilidad la obligación de reparar los daños y apreciaremos las grandes debilidades y faltas en las que seguimos incurriendo. La falta del completo cumplimiento de las sentencias es un factor común en una buena parte de los Estados que han reconocido la competencia de la Corte[117] y nuestro país no es la excepción.

El cumplimiento de la sentencia, en vía de regreso,[118] abre una nueva etapa en la que las víctimas tienen que enfrentar no pocas resistencias, en la que una vez más se ven afectadas

---

de los Estados miembros. La falta de medidas regionales idóneas y eficaces para hacer que los Estados cumplan con los fallos de la CIDH y del TEDH constituye una particularidad de la jurisdicción regional sobre derechos humanos." SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Págs. 35 y 36.

[116] GATT CORONA, Guillermo A. "Avena y Medellín; La Haya y Washington: el eterno debate del cumplimiento de los tratados y su jerarquía constitucional" en DEL ROSARIO RODRIGUEZ, Marcos. *Supremacía Constitucional.* México. Ed. Porrúa, 2009. Pág. 155.

[117] Douglas Cassel cita a Isabelli Gerbelli Garbin y su estudio "Inter-American Court ruling in South America: Compliamce Crisis as the result of a Local Human Rights Reality, borrador elaborado para el World International Studies Commite, Third Global Conference, Porto, Brasil, agosto de 2011" en el que señala: "Por ejemplo, un análisis de 24 sentencias contra Estados sudamericanos entre 2004 y 2009 concluye que el grado de cumplimiento global es tan sólo un tercio de las medidas reparatorias ordenadas, como se muestra a continuación:
"Cumplimiento por estados sudamericanos con medidas ordenadas por la corte I-A, 2004-2009 "(24 casos)
"Todas las medidas:
"32% Cumplimiento (Promedio)
"Sólo un caso de cumplimiento total (Reyes vs. Chile)
"7 casos de nulo cumplimiento
"16 casos de cumplimiento parcial". Pág. 130".
CASSEL, Douglas. "Fortaleciendo el rol de las víctimas en el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…cit.* Pág. 130.
Mientras que Jorge Ulises Carmona señala: "Por ejemplo, Garbin cita un estudio de 92 casos sentenciados por la Corte Interamericana hasta 2008, en el cual se calcula que el 7% logran el cumplimiento total, 17% nulo cumplimiento, y hasta 76% cumplimiento parcial. Garbin, p.9 nota 16, citando a Darren Hawkins y Wade Jacoby, Partial compliance: a comparison of the European and Inter-American Courts of human rights, escrito para la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, Massachusetts, 28-31 de agosto de 2008." CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. "Actualidad y necesidades del marco jurídico mexicano para la cabal ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* Nota al pie 26, Pág. 131.

[118] "La experiencia ha puesto de manifiesto que no es del todo común que los propios órganos públicos con competencia general tomen la iniciativa para hacer cesar las violaciones presentes y actuales declaradas en las sentencias regionales de derechos humanos. Pero, ¿es conforme a Derecho el mantenimiento de una situación inconvencional en perjuicio de un particular en algún Estado miembro? Se ha denominado procedimiento en vía

por una adicional victimización[119] por la actitud omisa o deliberada de los funcionarios públicos, por la falta de instrumentos y procedimientos legales que permitan, en la jurisdicción nacional, la puntual asignación e individualización de las responsabilidades así como el debido seguimiento al cumplimiento de las medidas y la existencia de un sistema de responsabilidades que haga efectiva la exigencia del cumplimiento, como consecuencia de un marco jurídico incompleto pero también por el prevaleciente estado de impunidad[120] de aquel país en el que fueron cometidos los actos que ya fueron declarados como violación a los derechos de las víctimas, supeditadas al estado de ánimo de los funcionarios, a su disponibilidad y a los cálculos políticos.

Lo anterior contrasta con la importancia que en el sistema internacional de protección a los derechos humanos se asigna al concepto de reparaciones.[121]

---

de regreso, a los pasos que, en algunos casos, ha tenido que recorrer el particular para conseguir la actividad del Estado destinada al cese de la lesión perpetrada y a la reparación de la lesión sufrida, en el caso de sentencias regionales estimatorias". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos … cit*. Pág. 177.

[119] BENAVIDES, Luis. "La 'despolitización' del proceso de ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* Págs. 91 y 92.

[120] La Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha definido en los siguientes términos: "…la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana". (El Estado) "tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares". Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, Párrafo 173. En el mismo sentido el Dr. Sergio García Ramírez, ex Juez de la Corte ha señalado: "Ahora bien, en una acepción más amplia habría que reelaborar el concepto —y probablemente redefinirlo— a fin de que abarque la omisión de cualquier medida que sea consecuencia de la violación cometida y declarada por la autoridad competente. Es cierto que la impunidad atribuible a deficiencias, corrupción o complicidad de los órganos de la justicia penal prohíja la comisión de delitos (en la especie, violaciones a los derechos humanos), pero cierto también que ese mismo efecto —además de la intrínseca injusticia— trae consigo la ausencia práctica de otras consecuencias jurídicas del comportamiento ilícito, igualmente ordenadas por la autoridad competente. Hay impunidad, pues, sino se enjuicia y sanciona al individuo responsable de la violación de derechos humanos, y el mismo vacío se produce cuando tampoco asume el Estado las restantes obligaciones derivadas de la condena: reforma de leyes, invalidación de procesos, modificación de reglamentos, políticas y programas, etcétera". GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México. Ed. Porrúa, 2007. Pág. 335.

[121] "…cabe señalar que decretada por parte de la Corte Interamericana, la existencia de una violación a derechos humanos, surge como una consecuencia la reparación de esa violación y de los daños causados. Esa obligación de reparación, como una consecuencia de las violaciones a derechos humanos cometida por un Estado, viene a constituir uno de los principios fundamentales del derecho internacional de la responsabilidad de los Estados. … Sin reparaciones quedan firmes las consecuencias de la violación cometida". MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México. Ed. Porrúa. 2007. Pág. 44.

Si bien es cierto que como consecuencia de ello y para dar plena efectividad a sus propias sentencias, la Corte Interamericana ha decidido, al amparo del propio Pacto de San José, instaurar una etapa de vigilancia del cumplimiento de las sentencias,[122] también lo es que el que los Estados asumieran en su orden interno un procedimiento pronto, expedito, certero y efectivo, contribuiría al pleno respeto de los derechos de las víctimas, a la mejor restauración de los derechos afectados, evitando esa nueva victimización y una posible nueva declaratoria de responsabilidad del Estado que, por declararse en el sentido de la responsabilidad del Estado en su conjunto, no llega —porque no puede hacerlo— a individualizar las responsabilidades de los funcionarios públicos.

En el caso de nuestro país y como bien destaca Jorge Ulises Carmona Tinoco,[123] la Constitución General de la República establece en su artículo 113 segundo párrafo que "*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes".*

Hasta antes de la reforma constitucional de 2011, podríamos considerar que la materia se regulaba por lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado promulgada el 31 de diciembre de 2004 y cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009; la que además, en el segundo párrafo de su artículo segundo precisa su aplicación para, entre otros aspectos, "*cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la* Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos".

La ley precisa, en su artículo primero, su condición como reglamentaria del precepto constitucional antes señalado y define como su objeto el "…*fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es*

[122] *Ibídem*. Págs. 43 y 44.
[123] CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. "Actualidad… *cit*. Pág. 111.

objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia".

Y es aquí donde encontramos las primeras inconsistencias entre el amplio abanico de medidas de reparación que puede ordenar la Corte Interamericana de Derechos Humanos —las que no se limitan a la indemnización— y la restricción de esta ley orientada al tema de las indemnizaciones. En ese mismo sentido el mismo párrafo del artículo segundo antes aludido indica que su aplicación en lo correspondiente a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos depende de que por un lado sean "*aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso,"* y que "*se refieran al pago de indemnizaciones".*

Otra segunda limitante que vale la pena apuntar en este momento consiste en la determinación de *"los entes públicos federales"*, lo que incluye *"a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal"* como sujetos de la ley, según el primer párrafo de su artículo segundo.

El mismo Carmona precisa que esta materia se debe complementar por los alcances de la reforma constitucional en materia de amparo, al respecto señala:

> *De esta reforma, llamamos la atención, por su trascendencia en el tema que nos ocupa al cambio del artículo 103, fracción I, que prevé la procedencia del amparo "Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."*[124]

[124] *Ibídem*. Pág. 116.

El mismo precepto constitucional se ha incluido, en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero fracción I, sin embargo y aunque algunos autores han propuesto utilizar este procedimiento jurisdiccional para demandar, en el orden interno, el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho instrumento me parece insuficiente por cuatro razones: Primero, en el texto de la nueva ley hay una referencia explícita a que la materia del procedimiento puede ser el reclamo de una "*sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal"* (artículo 17 fracción II), pero no hay ninguna mención expresa a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; segundo: si bien el precepto constitucional y el texto de la ley, antes citados, señalan como causa del procedimiento *"las normas generales, actos u omisiones…que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por… los tratados internacionales"*, a mi modo de ver dicha garantía opera en la fase inicial de la cadena contenciosa, cuando la controversia se encuentra en el proceso de agotamiento de las instancias internas y no cuando existe ya un pronunciamiento expreso del máximo guardián de la Convención; tercero: Porque los hechos comprobados, la responsabilidad internacional declarada y las medidas ordenadas por la Corte Interamericana pueden referirse al desahogo del procedimiento de amparo y no sería dable, en consecuencia, su revisión en un procedimiento de similar naturaleza; y, cuarto, quizá el aspecto más importante, el Poder Reformador de la Constitución consideró necesario reconocer la obligación de las autoridades de reparar los derechos violados, haciendo mención expresa de ello en la reforma al artículo primero párrafo tercero de la Constitución Federal, determinando la necesidad de expedir, en el plazo de un año, la Ley sobre reparación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transitorio segundo, pero ambos mandatos formaron parte de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 y no en la reforma constitucional en materia de amparo, de los aspectos antes enunciados podemos deducir que la materia de reparaciones debe de ser disciplinado por una norma y un procedimiento especial, que hasta ahora no existen.

Con esa debilidad en el sistema jurídico nacional, las víctimas declaradas en las seis sentencias en proceso de cumplimiento, han tenido que batallar para demandar el debido cumplimiento de las sentencias, en un ambiente que a veces ha sido hostil, en otras ocasiones comprensivo, a veces imprudente e irresponsable y en otros momentos ha tocado el alma de

los funcionarios públicos o ha endurecido sus ánimos, como veremos en las siguientes secciones, pero sólo para ir señalando conductas precisas debo manifestar que en la fase de investigación previa a la elaboración final de esta tesis realicé una solicitud de acceso a la información dirigida a la Secretaría de Gobernación requiriendo los documentos elaborados por autoridades federales, estatales o municipales, dirigidos a esa dependencia o realizados por la misma y en la que se refirieran las acciones adoptadas para dar cumplimiento a las sentencias, la pretendida respuesta, que aún está en litigio, fue la reserva de toda la documentación por 12 años, a pesar de que la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias ordenara la publicidad de las propias sentencias.

2.2 El amplio rango de las medidas ordenadas en las sentencias.

En el capítulo anterior se enumeró en su totalidad las determinaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las sentencias emitidas en las que se encontró responsable al Estado mexicano. Su complejidad es distinta y en ellas se encuentran medidas de reparación de fácil ejecución y algunas otras que, como consecuencia incluso de los hechos que causaron la declaratoria de responsabilidad internacional, son de muy difícil ejecución, además de la adopción de otras medidas que si bien son complejas son perfectamente realizables de manera inmediata y permanente. Veamos los rangos en el que nos ubicamos.

Por principio de cuentas señalemos una acción que es común en todas las sentencias de la Corte Interamericana y que, en consecuencia, está presente en las dictadas en el caso de nuestro país, que se considera como un acto de reparación en sí mismo y cuya complejidad es mínima y por lo tanto de inmediata ejecución. Me refiero a la publicación de las sentencias que se realizó en el Diario Oficial de la Federación el 08 de marzo de 2010 para el caso González y otras (Campo Algodonero),[125] el 09 de febrero del mismo año en el caso Rosendo Radilla,[126] el 31 de agosto del mismo año en el de Valentina Rosendo Cantú,[127] el 11 de julio

[125] Consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5134343&fecha=08/03/2010
[126] Consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131043&fecha=09/02/2010
[127] Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200186&fecha=11/07/2011

de 2011 en el de Inés Fernández Ortega,[128] el 26 de noviembre de 2010 en el Cabrera García[129] y la del caso García Cruz fue publicada el 03 de octubre de 2014.[130]

Junto a este tipo de medidas de muy fácil ejecución deberían incluirse también otras como la realización de los actos públicos de reconocimiento de la responsabilidad internacional, la construcción de monumentos y el pago de las indemnizaciones.

En el extremo de las medidas ubico aquellas que tienen que ver con el fondo de las violaciones cometidas, normalmente denominadas como la obligación del Estado de investigar los hechos e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables, entre ellas señaló la consignación de los responsables del homicidio de las muertas de Juárez, la ubicación del señor Rosendo Radilla, la sanción a los elementos militares responsables de los ataques perpetrados en contra de Valentina Rosendo Cantú, Inés Fernández Ortega, Teodoro Cabrera García, Rodolfo Montiel Flores, “Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre”.

Y entre un extremo y otro identifico todas aquellas medidas ordenadas por la Corte y que implican la actuación de la autoridad e identificadas por la Corte Interamericana como medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición; entre las cuales podemos ir desde la adopción de reformas legislativas, cambios en la interpretación jurisdiccional, la adopción de protocolos de investigación, la obligación de capacitar a los funcionarios públicos así como medidas prestaciones en beneficio de las víctimas.

Con esos tres grandes rangos de las medidas ordenadas por la Corte, me aproximaré a señalar la actitud con la que han procedido las diferentes autoridades en el cumplimiento de las sentencias, lo anterior con la finalidad de apreciar las acciones adoptadas, las resistencias que enfrentaron las víctimas, las inconsistencias y debilidades y los grandes pendientes.

Para ello es necesario partir de un hecho que es, quizá la principalísima causa del estado de la cuestión. Me refiero a la ausencia de una autoridad encargada de distribuir, entre el resto de las autoridades, las acciones que cada Poder público o nivel de gobierno debe ejecutar, lo cual

[128] Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200185&fecha=11/07/2011
[129] Consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5193703
[130] Consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5362604&fecha=03/10/2014

tiene como consecuencia la falta de una programación precisa de seguimiento, en sede interna, con la consiguiente omisión en la determinación de responsabilidades para aquellas autoridades que actuaron en contra incluso de lo ordenado, de aquellos que lo siguen haciendo y de quienes no hacen nada. Como veremos, la función de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores se ha limitado a dar seguimiento a la información, integrarla y sistematizarla para presentar los informes correspondientes a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero esa acción dista mucho de lo hecho por los Drs. Eduardo Ferrer y Fernando Silva que, en su obra, *"Los feminicidios en Ciudad Juárez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*" realizan, lo que ninguna autoridad en nuestro país ha querido hacer: Tomar las medidas ordenadas, revisar la legislación nacional y asignar a entes de gobierno precisos la obligación de cumplir con dichas medidas, lo que hacen en el apartado "*2. ¿Qué autoridades del Estado Mexicano están obligadas a concretar el deber de reparación adecuada derivado de la sentencia campo algodonero?"* en su capítulo Cuarto "*Eficacia directa de la sentencia en el orden jurídico mexicano".*[131] Lo que por cierto no hicieron en su siguiente obra: "*Jurisdicción militar y derechos humanos",* referente al caso Rosendo Radilla. Pero con esa omisión de las autoridades iniciemos la aproximación a la actitud adoptada por cada una de ellas.

2.3 La actitud adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En diversas ocasiones se ha señalado que la emisión de las primeras sentencias provocó un amplio desconcierto en las autoridades de nuestro país sobre los pasos a seguir. La falta de acción por parte de alguna autoridad que, por principio de cuentas procediera a notificar la sentencia de manera directa a cada entidad gubernamental involucrada, precisando las acciones que debería atender cada una en el ámbito de sus atribuciones, sin embargo dicha objeción quedó totalmente resuelta a partir de la notificación a todas que se deriva de un hecho esencial: su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

[131] FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Los feminicidios de Ciudad Juárez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Campo Algodonero, la segunda sentencia condenatoria en contra del Estado mexicano*. México. Ed. Porrúa, 2011. Págs. 54-66.

Para el caso del inicio de la adopción de las acciones para su cumplimiento, en el caso del Poder Judicial de la Federación, se ha dicho que la presentación del libro *"El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*" de los Drs. Eduardo Ferrer y Fernando Silva, en las instalaciones alternas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[132] motivó que el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente de Suprema Corte, presentara el 26 de mayo de 2010 una "*consulta a trámite encaminada a evaluar las medidas a seguir para atender la sentencia y las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*,"[133] eso ocurrió medio año después de la emisión de la sentencia[134] y tres meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. A dicha solicitud correspondió la integración del Expediente Varios 489/2010 asignado al ministro José Ramón Cossío Díaz para preparar el proyecto respectivo de resolución que fue discutido en las sesiones del 31 de agosto, 2, 6 y 7 de septiembre de 2010, asignándose el engrose a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En aquella ocasión el Tribunal Pleno emitió los siguientes resolutivos:

> *…la Suprema Corte de Justicia de la Nación si puede analizar si le resultan obligaciones de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla Pacheco en contra del Estado Mexicano, a pesar de que no existe notificación formal al Poder Judicial de la Federación (Resolutivo adoptado por ocho votos).*[135]

---

[132] FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción militar y derechos humanos. El caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México. Coed. Porrúa y UNAM, 2011. Págs. 37 y 38.

[133] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consulta a trámite en el Expediente Varios 489/2010. Promovente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Villegas. Secretaria. Francisca María Pou Gimenéz. Págs. 2 y 3.

[134] "La sentencia fue emitida el 23 de noviembre de 2009, notificada al Estado el 15 de diciembre de 2009. La Corte Interamericana ha emitido cuatro resoluciones sobre supervisión de cumplimiento: 19 de mayo y 1 de diciembre de 2011, 28 de junio de 2012 y 14 de mayo de 2013. El Estado mexicano ha presentado informes de cumplimiento: 27 de abril, 12 de mayo, 1, 15 y 19 de diciembre de 2010, y 28 de enero y 15 de febrero de 2011, 29 de mayo de 2012". MARTINEZ VALERO, Dora Alicia. "Experiencia mexicana en la ejecución y cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* Pág. 387.

[135] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente Varios 912/2010. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del Engrose: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. Pág. 2.

> *…ante una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la cual se determinan obligaciones directas y específicas a cargo del Poder Judicial de la Federación, sí podría este proceder motu proprio a su cumplimiento sin coordinarse con otros Poderes del Estado Mexicano…* (Resolutivo adoptado por siete votos).[136]

A la propuesta "…*para determinar si en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos pudieran existir obligaciones específicas y directas al Poder Judicial de la Federación debe atenerse únicamente a los puntos resolutivos y a la remisión que realizan a determinados párrafos",* votaron en contra ocho Ministros. Adicionalmente, ocho Ministros votaron en contra del proyecto presentado por el Ministro Cossío considerando que *"su contenido se excedió (de) los fines de la consulta"*.[137]

Resuelto lo anterior y ya bajo la ponencia de la Ministra Luna Ramos, fue sometido al conocimiento del Pleno un nuevo proyecto de resolución que fue radicado bajo el Expediente Varios 912/2010 con el que finalmente se resolvió la consulta formulada por el Presidente de la Corte con respecto a la sentencia del caso Radilla, en el que se determinó aceptar la participación de la Suprema Corte *"en la ejecución de la sentencia"* la que *"se circunscribe a los términos precisados en la presente ejecutoria*".[138] Su discusión se realizó en las sesiones públicas del pleno de la Suprema Corte de Justicia celebradas los días 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio del 2011[139] y el engrose fue aprobado en sesión privada celebrada el 20 de septiembre del mismo año.[140]

Sobre el contenido de la ejecutoria es necesario precisar que por mayoría de ocho votos se determinó que "*frente a las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia no puede revisar si se configura alguna de las*

---

[136] *Ibídem.* Pág. 3.
[137] *Ibídem*. Pág. 3.
[138] *Ibídem*. Pág. 46.
[139] MUSALEM OLIVER, Héctor. Crónicas del Pleno y de las Salas. Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal en Pleno. Caso Radilla Pacheco. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP-140711-MBLR-912.pdf
[140] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente Varios 912/2010. *cit.* Pág. 60.

excepciones del Estado Mexicano al reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de aquella (la Corte Interamericana de Derechos Humanos) o alguna de las reservas o declaraciones interpretativas que formuló al adherirse a la Convención…" [141]

Hubo votación unánime para señalar "*que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias para el Poder Judicial de la Federación en sus términos"*[142] aunque con salvedades de cuatro Ministros, uno de los cuales, Franco González Salas, precisó que ello ocurriría siempre que la Corte no estime que "*transgreden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".*[143]

Por otro lado seis Ministros consideraron que "*los criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son orientadores para el Poder Judicial de la Federación"* mientras que cinco Ministros consideraron que *"dichos criterios son vinculantes*".[144]

Sobre el considerando sexto "*Obligaciones concretas que debe realizar el Poder Judicial"* diez Ministros determinaron que se señalaran "*únicamente de manera enunciativa las obligaciones que pueden derivar de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos"*.[145]

Mientras que en materia del "*Control difuso de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad"*, por siete votos *"se determinó que, de conformidad con el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes*".[146] Por siete votos también se determinó que *"el control de convencionalidad debe ejercerse por todos los jueces de Estado Mexicano"*[147] y por siete votos también se reconoció que "*los jueces del*

[141] *Ibídem.* Pág. 47.
[142] *Ibídem*. Págs. 47 y 48.
[143] *Ibídem*. Pág. 48.
[144] *Ídem.*
[145] *Ibídem*. Pág. 50.
[146] *Ibídem*. Págs. 50 y 51.
[147] *Ibídem*. Págs. 51 y 52.

Poder Judicial de la Federación…pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/o los Tratados Internacionales que reconozcan derechos humanos; 2) los demás jueces del país… podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones, y 3) las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicadas en los casos concretos".[148]

Por unanimidad de diez Ministros presentes en la sesión se "*determinó que de los párrafos 337 a 342 de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, resultan obligaciones para los jueces del Estado Mexicano, al ejercer el control de convencionalidad"*,[149] al respecto nueve Ministros realizaron salvedades. En ese mismo sentido se pronunciaron para determinar "*que los jueces del Estado Mexicano deberán reiterar en los casos futuros el criterio de la Corte Interamericana de derechos Humanos sobre la restricción del fuero militar, en cumplimiento de la sentencia que emitió en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, y en aplicación del artículo 1o. constitucional*"[150] así como el que la Suprema Corte reasuma *"su competencia originaria para resolver los conflictos competenciales que se presenten entre la jurisdicción militar y la ordinaria*".[151]

Por ocho votos se aprobó que el Poder Judicial establezca cursos de capacitación sobre la *"…jurisprudencia interamericana sobre los límites de la jurisdicción militar, garantías judicial y protección judicial, y estándares internacionales aplicables a la administración de justicia; y b) Capacitación en la formación de los temas de debido juzgamiento del delito de desaparición forzada*", [152] por siete votos se comprometieron a "*garantizar que la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007 abierta respecto al caso Radilla Pacheco se mantenga bajo conocimiento de la jurisdicción ordinaria"* [153] y por los mismos votos se determinó modificar "*la*

[148] *Ibídem*. Págs. 52 y 53.
[149] *Ibídem*. Pág. 53.
[150] *Ibídem*. Pág. 54.
[151] *Ibídem*. Pág. 55.
[152] *Ibídem*. Págs. 55 y 56.
[153] *Ibídem*. Pág. 56.

jurisprudencia P./J. 74/1999",[154] adecuar *"sus subsecuentes interpretaciones constitucionales y legales sobre la competencia material y personal de la jurisdicción militar, orientándose con los criterios contenidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*" y garantizar "*el acceso al expediente y la expedición de copias del mismo para las víctimas*".[155]

Mientras que por diez votos se determinó la reasunción de la competencia originaria o realizar el ejercicio de atracción para conocer los conflictos competenciales entre la jurisdicción militar y la ordinaria.[156]

Antes de continuar con la descripción de las demás acciones emprendidas por la SCJN es necesario considerar algunos aspectos esenciales que deben precisarse para analizar las implicaciones de la resolución de los Expedientes Varios 489 y 912 así como el sentido de las discusiones en el Pleno e incluso los votos diferenciados en las consideraciones del segundo de ellos. En primer lugar debo señalar que la jurisprudencia sostenida por el Poder Judicial en el caso del Fuero Militar, cuestionada en el proceso ante la Corte Interamericana y reputada como inconvencional, había consistido en aceptar la extensión de la jurisdicción militar sobre civiles, a pesar de que el precepto constitucional contenido en el artículo 13 de nuestra Constitución expresamente ha señalado que *los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército*, y que dicha norma fue incorporada en el texto constitucional original de 1917.

Más aún y como lo refieren los Drs. Ferrer y Silva, en la resolución del Amparo en Revisión 989/2009 en el caso Reynalda Morales Rodríguez, que se resolvió el 10 de agosto de 2009, por mayoría de votos de los Ministros Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Luna Ramos, Franco González Salas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Valls Hernández y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y con el voto en contra de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Genaro Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan Silva Meza, su interpretación sostuvo, una vez más, la constitucionalidad del artículo 57 fracción II inciso a) del Código de

[154] *Ibídem*. Pág. 57.
[155] *Ibídem*. Págs. 57 y 58.
[156] *Ibídem*. Págs. 58 y 59.

Justicia Militar.[157] Sobre dicha resolución, los autores refieren lo señalado en su momento por la Juez de Distrito al sobreseer la demanda, de lo cual destaco lo siguiente:

> *"Y si bien, por el simple hecho de que la autoridad judicial militar conoce del proceso por disposición del artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar; esto es, el haber asumido la competencia para conocer de los hechos, con motivo de que en los mismos, se encontraba relacionado personal del Ejército Mexicano, ya que insiste que debe ser el fuero común; y que tal aplicación se dio al ejercer la acción penal, en la resolución de declinación de competencia, en el auto de radicación y conocimiento de los hechos por el fuero militar y al resolver la situación jurídica en la causa penal 730/2008; sin embargo, tales actos no causan a la aquí quejosa un perjuicio personal y directo, por no estar en los puestos del artículo 10 de la Ley de Amparo, y porque no se transgreden los derechos que a su favor tutela el artículo 20, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que la aquí quejosa carece de legitimación para acudir al juicio de garantías". Sentencia del 04 de noviembre de 2008 dictada por el juez de distrito.[158]*

Y sobre la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalan los mismos autores lo siguiente:

> *El criterio interpretativo que subyace de la resolución de la SCJN es el "método gramatical", ya que, a final de cuentas, tanto el juez de Distrito como la mayoría de los señores ministros del máximo tribunal de justicia mexicano, se limitaron a considerar que "la letra de la Constitución, de la Ley de Amparo y de la jurisprudencia constitucional" no establece que la víctima pueda impugnar la*

[157] FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción… cit.* Págs. 31 y 32.
[158] *Ibídem*. Págs. 33 y 34.

jurisdicción militar, lo que se justificó mediante la invocación del principio de seguridad jurídica en materia penal.[159]

Así que para apreciar la colisión jurídica que se suscitó en el medio jurisdiccional, es necesario precisar que el ánimo y los marcos referenciales a los que se sujetaron los Ministros al analizar el Expediente Varios 489 se refleja fidedignamente en la ratificación —en agosto de 2009— del criterio jurisprudencial sostenido tradicionalmente en el Poder Judicial de la Federación, interpretación judicial que expresamente había sido declarada, tanto la norma como la interpretación, contraria al Pacto de San José por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano jurisdiccional que además ordenaría al Estado mexicano a reformar la norma y a cambiar la jurisprudencia.

Con esa medida en la que se condena la interpretación hecha tradicionalmente por el Poder Judicial y sostenida apenas dos meses antes, la sentencia del Caso Radilla y el desahogo del Expediente Varios 489 se desahoga en un ambiente de tensión en el seno de la Suprema Corte y que se deja ver en la discusión del mismo,[160] lo que explica los alcances de sus primeras determinaciones como la actuación que deberían tener sobre dicha sentencia, la actuación de oficio "*sin coordinarse con otros Poderes del Estado Mexicano"* y este último aspecto, aprobado en el Expediente Varios 489 es el que tendrá una consecuencia toral para

[159] *Ídem*.

[160] "Sin embargo, a pesar de que fue desechado el proyecto inicial, su discusión pública celebrada los días 31 de agosto, 2, 6 y 7 de septiembre de 2010, generó diversos e interesante puntos de vista sobre el tema relativo a la obligatoriedad o no de la sentencia Radilla… en primer lugar, si una sentencia internacional es o no vinculante para la SCJN; en segundo lugar, si la sentencia Radilla tiene o no eficacia directa y debe ser cumplida o no por los jueces nacionales sin mediación o coordinación con el Poder Ejecutivo y el Legislativo para esos efectos.
"Sobre la primera cuestión, se dejaron entrever tres posiciones en el Pleno: (i) quienes opinan que las sentencias y la jurisprudencia internacional no vincula a la SCJN (ministros Aguirre Anguiano y Gudiño Pelayo); (ii) Quienes opinan que las sentencias internacionales condenatorias contra México sí son vinculantes para la SCJN, pero que la jurisprudencia regional derivada de asuntos contra diversos estados miembros no es obligatoria para aquélla (ministro Cossío Díaz); (iii) quienes opinan que tanto las sentencias condenatorias contra México, como toda la jurisprudencia de la Corte IDH, tiene eficacia directa para la SCJN, los jueces nacionales y todos los poderes públicos dentro del Estado (ministro Silva Meza).
"Con respecto al segundo tema , se establecieron dos posiciones: (i) quienes opinan que las sentencias internacionales obligan al Estado, lo que no implica que se deriven deberes de cumplimiento inmediatos para los jueces nacionales (ministros Aguirre Anguiano, Aguilar Morales y Valls Hernández); y (ii) quienes opinan que las sentencias internacionales condenatorias sí pueden generar obligaciones que los jueces nacionales deben cumplir directamente sin mediación alguna." (Pág. 38). FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando *Jurisdicción… cit.* Pág. 38.

caracterizar la actitud asumida por la Corte ya que, si bien podríamos entender en un primer momento que dicha determinación resultaba justificable para explicar por qué abordaban este aspecto sin ser notificados por ninguna otra autoridad de la sentencia, los efectos de esta resolución, sobre el cumplimiento de la sentencias, en sede interna, resultará devastador, como explicaré más adelante.

Pero entre la resolución del Primer Expediente Varios y el Segundo hay un aspecto significativo que modifica los supuestos constitucionales a partir de los cuales la Suprema Corte puede proceder para resolver el difícil problema en el que incursionaron al aceptar aplicar los aspectos de la sentencia que directamente los involucraban. Me refiero a la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2012.[161]

El cambio de paradigma[162] que significó la reforma del 10 de junio permitió a la mayoría de los Ministros aceptar la resolución de la Corte Interamericana a partir de su compatibilidad con el nuevo marco constitucional[163] y aunque permanecieron viejos resabios del nacionalismo jurídico, por ejemplo la discusión sobre si resultaba vinculante toda la jurisprudencia interamericana o sólo la contenida en las sentencias contra México, si ésta era orientadora o vinculante, entre otros aspectos, la resolución del Expediente Varios 912 logró llegar a un planteamiento de mayor protección a los derechos humanos en el sentido de reformar la jurisprudencia sobre los alcances del fuero militar,[164] la adopción del control difuso de

[161] "…las reformas sobre derechos humanos y sobre el juicio de amparo, en especial las primeras, permitieron que la SC estableciera reglas y principios mucho más amplios que las que hubiera podido adoptar con los textos constitucionales anteriores". FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad de expedir leyes nacionales en el ámbito latinoamericano para regular la ejecución de las resoluciones de organismos internacionales". En CORZO SOSA Edgar, et al. *Impacto…cit.* Pág. 279.

[162] "En su conjunto, las normas reformadas delinean un nuevo paradigma en el constitucionalismo mexicano, porque, por un lado, introducen al concepto de los derechos humanos como eje central de la articulación estatal (sustituyendo la figura arcaica de las 'garantías individuales') y, por el otro, incorporan como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional. De esta manera, imponen una nueva exigencia a los actores políticos de todos los niveles para transformar a la realidad en clave democrática y constitucional". CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. "Presentación". En CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, coords. *La reforma…cit.* Pág. XI.

[163] RANGEL HERNANDEZ, Laura. "Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional" en Revista IUS, Vol. 5 no. 28, julio-diciembre 2011, consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-21472011000200008&script=sci_arttext

[164] "…si bien no puede considerarse como una sentencia obligatoria, por no haber sido pronunciada en una controversia que resuelve la SCJ dentro de su competencia jurisdiccional, en dicha consulta se señala la conducta

constitucionalidad y de convencionalidad,[165] cumpliendo así los puntos medulares de la sentencia relacionados con acciones directas del Poder Judicial que habían sido calificadas como violatorias a los derechos convencionalmente reconocidos, aunque prevaleció lo acordado en el Expediente Varios 489 sobre la actuación autónoma del Poder Judicial independiente del resto de las autoridades nacionales.

Vale la pena, citar en extenso, al Dr. Fernando Silva quien identifica las principales consecuencias de dicha resolución:

> *En el expediente varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, por mayoría de votos, la Suprema Corte de Justicia reconoció que las sentencias internacionales sobre derechos humanos tienen eficacia directa en el orden jurídico nacional.*[166]
>
> *1) Los tratados internacionales que amplían la esfera de libertades de los gobernados o comprometen al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, deben considerarse como constitucionales y aplicarse sobre las leyes federales que sean contrarios a aquéllos. (Es el caso del Amparo en Revisión 1475/98 [Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo]).*[167]

que debe seguir el PJ cuando un fallo pronunciado por un tribunal internacional reconocido por el Estado Mexicano, señala obligaciones que debe cumplir el mismo Poder federal, y en su caso, también los tribunales locales cuando están previstas por preceptos constitucionales." "…las decisiones del tribunal constitucional mexicano rebasan los efectos del caso concreto y abarcan no sólo la intervención de dicha SC y de los integrantes del PJ de nuestro país, sino que trazan un nuevo paradigma sobre diversos aspectos de las relaciones entre el Estado Mexicano, respecto de la ejecución de las resoluciones de los organismos internacionales en el campo de la tutela y protección de los derechos humanos, debido a la evolución de la creciente internacionalización de las Constituciones contemporáneas, que se observa precisamente en este campo, cada vez más amplio, de la tutela internacional de los derechos humanos". FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad… c*it.* Pág. 274.

[165] *Ibídem.* Pág. 277.

[166] SILVA GARCÍA, Fernando. "El impacto normativo de las sentencias internacionales sobre derechos humanos: su evolución en el orden jurídico mexicano". En CORZO SOSA Edgar, et al. *Impacto…cit.* Pág. 453.

[167] *Ibídem*. Págs. 453 y 454.

2) La inobservancia de un tratado internacional, aplicable para regular un determinado caso, pone en tela de juicio, simultáneamente, las garantías constitucionales de legalidad y exacta aplicación de la ley (lato sensu).[168]

3) Los tratados internacionales sobre derechos humanos deben complementar e integrar la norma suprema, conformando una especie de orden jurídico superior capaz de condicionar, de manera conjunta, la validez de las leyes secundarias.[169]

4) Las decisiones y/o recomendaciones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos, que se encuentren en armonía con la protección de los derechos humanos reconocidos en la norma suprema, tienen eficacia en territorio nacional, al grado de hacer procedente el juicio de amparo para su salvaguarda.[170] *En este apartado cita la intervención del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia en el amparo de Revisión 186/2008, en los siguientes términos:*

"…mientras no haya una creación especial del mismo, debemos tomar las medidas convenientes para que cualquiera de los medios de defensa que proceden contra leyes, tengan cabida, entre tanto se da la nueva normatividad; consecuentemente, he reconsiderado mi posición en estos términos y votaré en favor del proyecto(…)" [171]

5) La existencia de una ley nacional contraria a un tratado sobre derechos humanos (interpretado a la luz de la jurisprudencia internacional correspondiente) debe llevar al juez nacional a declarar inconvencional la norma secundaria respectiva y a inaplicarla en el caso concreto, con independencia de que exista jurisprudencia constitucional que haya previamente convalidado su sentido.[172]

---

[168] *Ibídem*. Pág. 455.
[169] *Ibídem*. Pág. 455.
[170] *Ibídem*. Pág. 458.
[171] *Ídem*.
[172] *Ibídem*. Pág. 459.

6) Deber de ejercer un control de convencionalidad, de oficio, a cargo de todos los jueces nacionales, conforme a las reglas siguientes:[173] *Al respecto, cita las tesis siguientes: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, de ésta última tesis destaco lo siguiente:*

…c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.[174]

7) Obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado Mexicano. [175] *Sobre este aspecto cita la tesis SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. De la cual vale la pena destacar la siguiente sección:*

…la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un

[173] *Ibídem*. Pág. 460.
[174] *Ibídem*. Pág. 461.
[175] *Ibídem*. Pág. 461.

litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.[176]

Esta amplia cita de lo señalado por Silva resulta más que oportuna en tanto engloba los aspectos de mayor significación en la resolución y permite apreciar lo que el autor ha identificado como tendencia implícita en lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sujetarse a la "norma suprema" que da perfecta cabida al cumplimiento de "*las resoluciones que se encuentren en armonía con la protección de los derechos humanos reconocidos en la norma suprema",* considerando, al igual que el Ministro Ortiz Mayagoitia que se utilice el amparo para su cumplimiento.

Apuntemos, aunque sea brevemente las implicaciones de estos dos aspectos. Primero, el hecho de que el cumplimiento de las resoluciones dependa de su armonía con la protección reconocida en la norma suprema contiene un matiz implícito a la eficacia de los tratados internacionales y las resoluciones de los órganos internacionales a partir de su eficacia directa como norma internacional creada por la voluntad de los Estados soberanos y obligatoria para ellos mismos, a la que se han referido diversos autores,[177] entre ellos, en principio, el mismo Silva,[178] diversos órganos internacionales[179] y los propios países que han reconocido la preeminencia de los valores o las disposiciones internacionales.[180]

---

[176] *Ídem*.

[177] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 5. GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta. "Derechos humanos y derecho interno: Una relectura de la lucha contra la impunidad" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos Humanos. Actualidad y desafíos*. 2a. Edición, México. Coed. Universidad Autónoma de Tlaxcala y Editorial Fontamara. 2013. Tomo I. Pág. 107.

[178] FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando Silva García. *Los feminicidios… cit.* Págs. 71 y 81.

[179] "Esta posición ha sido sostenida por diversos organismos internacionales, entre ellos como veremos más adelante, por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo en los casos Genie Lacayo, Castillo Páez, Castillo Petruzzi, Suárez Rostro y Cesi Hurtado, y en la Opinión Consultiva OC-14/94". MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Págs. 6 y 7.

[180] Así se considera en el artículo 9 de la Constitución de Austria, el 25 de la Constitución Federal de Alemania, el 23 de la de Colombia y el 46 de la de Guatemala, por citar algunos ejemplos.

Quizá el matiz que formula Silva depende de lo que el mismo apunta al señalar "*La concreción de las normas sobre derechos humanos y libertades reconocidas en la CADH y en el CEDH presenta problemas, de un lado, por falta de medios idóneos y proporcionados para hacer que los Estados ajusten su conducta a dichas normas y, de otro, en cierta medida, por falta de un interés concreto o estímulo para cumplir con ese tipo de normas internacionales por parte de los Estados miembros. La falta de medidas regionales idóneas y eficaces para hacer que los Estados cumplan con los fallos de la CIDH y del TEDH constituye una particularidad de la jurisdicción regional sobre derechos humanos"*.[181]

Y aunque es lógica esta reserva conceptual, explicable a partir de la resistencia material de los Estados para cumplir las resoluciones, su preeminencia lejos de abonar a derrotar esta práctica contraria a los compromisos internacionalmente reconocidos, sigue abriendo un margen de discrecionalidad que resta plena eficacia al derecho internacional y permite que las autoridades nacionales intenten actuar estableciendo límites a los derechos no en función de la protección de la dignidad humana sino a partir de la noción estatista de la jurisdicción nacional o, dicho en términos realistas: del principio de autoridad, tal y como ocurrió en nuestro país dos años después de la resolución del Expediente Varios 912, cuando la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Contradicción de Tesis 293/2011 al determinar "*agregar una diversa indicación en el sentido de que las restricciones y limitaciones de derechos humanos previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevalecen sobre lo dispuesto en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte"*.[182]

Esta concepción implica substancialmente la sobrevivencia de la concepción gubernamental que prevalecía en nuestro país hasta antes de la reforma constitucional de 2011 que sigue colocando a la Constitución por encima de las normas internacionales, esto es, advierte como decisión preeminente los contenidos jurídicos reconocidos por la autoridad en sede nacional como prioritarios frente a los compromisos internacionalmente adoptados y asumidos por la autoridad nacional, con lo que se pretende mantener un margen de maniobra para que en sede

[181] SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos…cit.* Págs. 35 y 36.
[182] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de Tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativas 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, Secretario; Arturo Zaldívar Zubieta, Secretarios Auxiliares; Arturo Guerrero Zazueta y Santiago José Vázquez Camacho.

nacional prevalezca cualquier restricción pactada por la autoridad interna, aún cuando sea contraria, restrictiva o limite un derecho internacional, siempre que esa decisión cuente con un fundamento constitucional, olvidando que aún casos de ese tipo han sido derrotados antes por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos,[183] lo que implica que el control de constitucionalidad prevalece sobre el control de convencionalidad al ser el primero límite del segundo.

Además, los efectos de esta determinación sustancial tienen un inadecuado efecto de irradiación en otro tipo de aspectos procesales, por ejemplo, el control de convencionalidad tiene como límite la jurisprudencia nacional, la que no puede dejarse de aplicar, según lo que resolvió la misma Corte al resolver la Contradicción de Tesis 299/2013.[184]

La segunda implicación que se desprende de dicha concepción substancial, se advierte en lo que proponen el propio Silva, en la parte antes citada, y el mismo autor en obra conjunta con Ferrer,[185] precisan sobre la parte procesal, al señalar que la vía jurisdiccional para propiciar el cumplimiento de las sentencias interamericanas consiste en el juicio de amparo, sin que ello sustituya el procedimiento internacional de supervisión de cumplimiento ni lo condicione.

Como ya precisé antes, un requisito para que los asuntos sean sometidos al conocimiento de la Corte Interamericana consiste en que se hayan agotado todos los procedimientos internos. En el caso de las sentencias emitidas contra México, la de Castañeda alegó la falta de un recurso interno para hacer valer sus derechos,[186] pero el resto incluyó la denuncia a interpretaciones jurisdiccionales emitidas en primera instancia y confirmadas en segunda instancia, este tipo de decisiones de los agentes gubernamentales fueron declaradas como afectaciones a los derechos convencionalmente protegidos, de tal forma que el cumplimiento de las sentencias implica la modificación de dichas resoluciones que fueron imputadas y

[183] 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. Serie C No. 73.
[184] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de Tesis 299/2013 entre el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, y el Vigésimo Quinto Circuito. Ministro Ponente Jorge Pardo Rebolledo.
[185] FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Los feminicidios…cit.* Pág. 71.
[186] Recordemos que en México el amparo es improcedente para combatir las resoluciones en materia electoral según lo dispuesto por el artículo 61 fracciones IV y XV de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor y el artículo 73 fracción VII de la ley abrogada.

declaradas como contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal y como ya ocurrió en el caso García Cruz y Sánchez Silvestre al emitirse el Acuerdo del Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región correspondiente a la sesión del 25 de marzo de 2013 con respecto a la sentencia al Amparo Directo Penal 778/2012 del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México.

Acudir al juicio de amparo para propiciar el cumplimiento de la sentencia en sede interna implicaría el deber de agotar toda la cadena impugnativa nacional, que implica el deber de revisión de las dos instancias naturales y deja, en funcionarios que no son del más alto nivel del Estado, la vigilancia del cumplimiento o no y, en consecuencia, la determinación de nuevas responsabilidades, de autoridades que pueden ser los mismos Poderes de la Unión, cuyos integrantes se encuentran protegidos por el fuero constitucional. Regresar a las víctimas a la fase inicial del proceso jurisdiccional nacional considero que, lejos de favorecer la plena eficacia de las resoluciones, puede constituir un nuevo proceso susceptible de provocar retardo en el acceso a las medidas de reparación sino es que hasta nuevas afectaciones a sus derechos.

De esta forma vale la pena precisar que lo hasta aquí señalado sirve para apreciar que en su actuación la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió abordar las sentencias actuando de manera independiente, autónoma y, en consecuencia, aislada al resto de los Poderes y autoridades nacionales, con ello posibilitó que asumiera el caso Radilla aunque formalmente no fue notificada de la sentencia aún cuando materialmente lo fue con la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación, pero como consecuencia colateral a dicha decisión, se abstuvo de asumir su condición de autoridad en la que se deposita el control jurisdiccional y constitucional del resto de las autoridades y omitió asumir la supervisión del cumplimiento de la sentencia, en sede interna, por parte del resto de las autoridades; las importantes decisiones adoptadas, justificadas en el contexto de la reforma constitucional de 2011, se vieron impregnadas por varios de los resabios de la concepción anterior a 2011, adoptando y reiterando decisiones en las que lo resuelto en los Expedientes Varios 489 y 912 se encuentra supeditado a las restricciones y limitaciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y propiciando que en la academia se considere al procedimiento de amparo como vía para propiciar la efectividad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esos términos podemos caracterizar, en su aspecto

mas relevante, la actitud adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sólo como paréntesis vale la pena señalar en este momento que Mondragón formuló una propuesta que, aún cuando fue presentada antes de la reforma constitucional de 2011, se acerca a lo que será la proposición que se propone en la presente investigación, dicho autor propuso la aplicación del procedimiento para la ejecución de una sentencia de amparo como el mecanismos que contribuya al pleno cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana.[187]

A partir de la caracterización que he señalado antes es que se advierte el principal problema de lo resuelto por la SCJN, al reiterar su actuación autónoma o independiente de los otros poderes, de motu proprio y sin recibir notificación alguna, limitándose a aquellas obligaciones que expresamente le determinaba la sentencia, por actos directamente realizados por funcionarios judiciales y que fueron considerados inconvencionales y sobre los cuales la Corte Interamericana ordenó determinadas reparaciones, al autolimitarse a esos aspectos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declinó el ejercicio de sus facultades de control constitucional del resto de las autoridades para recibir la sentencia y determinar la distribución de obligaciones para el resto de las autoridades, determinar el proceso de cumplimiento y verificarlo, todo ello dentro de la jurisdicción nacional, en procedimiento en vía de regreso o en sede interna.

Dicha determinación tiene graves consecuencias en el cumplimiento de la totalidad de la sentencia del caso de Rosendo Radilla y en las sentencias restantes, vuelve a colocar del lado de las víctimas una terrible carga y muestra pasos vacilantes de la propia Suprema Corte de Justicia para abordar incluso lo que a ella directamente corresponde, así lo muestran los casos de Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega, en los cuales no sólo se aborda el aspecto de la interpretación jurisdiccional sobre el fuero militar sino la perspectiva de género en la administración de justicia, y no obstante que ello implicaría una acción directa del Poder Judicial, el máximo órgano jurisdiccional del país no sólo no actuó de oficio abriendo el respectivo expediente Varios, como si lo hizo en el caso Radilla, sino que además y a pesar

[187] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución…cit.* Pág. 98.

de que las víctimas lo solicitaron desde el 28 de noviembre de 2011, la apertura del mismo se acordó el 14 de diciembre de 2011 y se les notificó el 19 de enero de 2012, un año y cinco meses después de emitida e incluso de la publicación de la sentencia; lo grave es, sin embargo, que hasta este momento no se presenta públicamente el proyecto y no se ha iniciado la discusión del mismo. En otros casos, como el de “Campo Algodonero”, hasta ahora no se ha contemplado siquiera la apertura de un procedimiento similar. Aunque ello no implica que no se estén adoptando medidas para cumplir las sentencias si evidencia un tratamiento diferente y repercusiones distintas, lo que puede explicarse tanto por la condición sui generis del mismo Expediente Varios.

Ya que es cierto y debe reconocerse que el cumplimiento de la sentencia, en lo que corresponde a las acciones cometidas directamente por las autoridades judiciales, se ha hecho con especial coherencia, así lo muestra la creación del micrositio sobre jurisdicción militar (http://fueromilitar.scjn.gob.mx) en el que se compila la información sobre las actuaciones realizadas y decisiones adoptadas en la revisión de diversos amparos en la materia, así como la expedición de las siguientes tesis que han marcado un viraje en la interpretación que de esta materia se tenía y con lo que se cumple lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

> FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR CONTRAVIENE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.
> [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Pág. 364. P. VI/2013 (10a.). Número de Registro: 2003047.
>
> FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL. [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Pág. 366. P. II/2013 (10a.). Número de Registro: 2003048.
>
> TRIBUNALES DEL FUERO MILITAR. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LA CAUSA PENAL SEGUIDA A UN MILITAR POR EL DELITO PREVISTO Y

SANCIONADO POR EL ARTÍCULO 343, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR. [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Pág. 369. P. XIII/2013 (10a.). Número de Registro: 2003185.

TRIBUNALES DEL FUERO MILITAR. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LA CAUSA PENAL SEGUIDA A UN MILITAR POR EL DELITO PREVISTO Y SANCIONADO POR LOS ARTÍCULOS 194, FRACCIÓN III, Y 196, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.[TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Pág. 370. P. XIV/2013 (10a.). Número de Registro: 2003186.

Así como la elaboración, presentación y distribución de los Protocolos de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas; y para juzgar con perspectiva de género: haciendo realidad el derecho a la igualdad.[188]

Mientras que en materia de capacitación de los impartidores de justicia y funcionarios de dicho Poder, en materia de derechos humanos y perspectiva de género se desarrolla el Programa Integral de Posgrados en Derechos Humanos y Democracia que inició en 2012 y concluirá en 2014,[189] así como talleres de derechos sexuales y reproductivos que inició y culminó en diciembre de 2012, diplomados sobre derechos humanos impartidos a las Casas de la Cultura Jurídica entre abril y julio de 2013, Jornada por los derechos humanos y Amnistía Internacional en abril de 2013, la presentación de crónica: Evolución de los Derechos de la Mujeres en México, asuntos destacados resueltos por la Suprema Corte, realizada en abril del mismo año, la Primera Muestra Internacional de Cine Judicial, con el tema: *La Justiciabilidad de los Derechos Humanos*, realizada en abril y el Foro de discusión jurídica: Sentencias relevantes en materia de género, justicia constitucional y derechos humanos.[190]

[188] Suprema Corte de Justicia de la Nación. I*nforme Anual de Labores 2013, Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.* Mexico, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 12 / No. Especial 2013. Pág. 73.
[189] *Ibídem*. Pág. 78.
[190] *Ibídem*. Pág. 79.

También se menciona en dicho informe la realización del seminario introductorio de capacitación para aproximadamente 1,800 jueces y magistrados federales del país, enfocado, entre otros, a estudiar las sentencias de la Corte Interamericana en los asuntos de México, incluyendo la Sentencia emitida en el caso Radilla Pacheco realizado los días 23 y 24 de septiembre de 2011; las "*Jornadas Itinerantes [sobre] el impacto de las reformas constitucionales de amparo y de derechos humanos en la actividad jurisdiccional,*"[191] la Mesa de análisis: Los retos del sistema de justicia en la protección de los derechos de las mujeres realizado el 8 de marzo de 2013.[192]

2.4 La actitud adoptada por el Poder Ejecutivo de la Federación.

A pesar de la autocontención adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que ya hice alusión, debe destacarse que en lo que a las medidas adoptadas por los actos que directamente le fueron imputados a sus integrantes, demostró coherencia, sistematicidad, transparencia y un significativo avance en sus actuación para dar cumplimiento a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En un sentido distinto se encuentran las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo Federal, en las que es posible apreciar una serie de vacilaciones, contradicciones y deficiencias, así como algunos aciertos. Para valorar estos aspectos es necesario señalar lo que ha establecido por una lado, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos y, por otro, nuestra Constitución, sobre la relación entre dicho órgano regional y los Estados, en este caso el mexicano. El guardián último del Pacto de San José ha dicho que su actuación se limita a determinar si el Estado, en su conjunto, ha cometido violaciones a los derechos protegidos en el tratado y que, en consecuencia, no puede individualizar las responsabilidades de los funcionarios nacionales,[193]

[191] *Ibídem*. Pág. 80.
[192] *Ibídem*. Pág. 81.
[193] "156. Al respecto, resulta oportuno recordar que la Corte no es un tribunal penal en el que corresponda *determinar* la responsabilidad de individuos particulares por actos criminales. La responsabilidad internacional de *los Estados* se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado y, para establecer que se ha producido una violación de *los* derechos consagrados en la misma, no se requiere *determinar*, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a *los* agentes a *los* cuales se atribuyen *los* hechos violatorios. Es en ese marco que la Corte efectúa la determinación de responsabilidad internacional del Estado en este caso, la que no *corresponde* condicionar a estructuras propias y específicas del derecho penal, interno o internacional, definitorias de criterios

lo que es tarea de los propios Estados,[194] mientras que nuestra Constitución en su artículo 89 fracción X otorga al Presidente de la República la facultad de dirigir la política exterior observando los principios que enuncia, en consecuencia siendo el Titular del Poder Ejecutivo el encargado de conducir la política exterior y siendo atribución de la Secretaría de Relaciones Exteriores dirigir y administrar al servicio exterior al que se le define como el "*cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México"* según lo que señala el artículo primero de la ley respectiva.

A la luz de lo antes señalado no es fortuito que las comisiones que, en representación de México, han comparecido en las audiencias públicas desahogadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos que estamos estudiando, hayan sido encabezadas por funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores,[195] con excepción de

---

de imputabilidad o responsabilidades penales individuales; tampoco es necesario definir *los* ámbitos de competencia y jerarquía o subordinación de cada agente estatal involucrado en *los* hechos." Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, Párr. 156. Criterio que se ha reiterado en Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, Párrafo 103.

[194] "Sin embargo, la incorporación de los tratados regionales sobre derechos humanos al Derecho interno podría concebirse como puente de una obligación genérica del Estado (responsabilidad internacional) a una obligación individualizada a cargo de los poderes públicos concretos, competentes, de hacer valer el derecho o libertad en juego en beneficio del particular afectado.

"En ese orden de ideas, podría pensarse que la transgresión de una sentencia regional sobre derechos humanos implicaría el quebrantamiento de principios de derecho internacional y nacional, con trascendencia en la esfera jurídica de los particulares, así como en el catálogo de atribuciones y responsabilidades de los poderes públicos". FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción… cit.* Pág. 40.

"…las obligaciones internacionales adquiridas son del Estado como un todo, para lo cual internamente cada autoridad del mismo debe cumplir la parte que le corresponde, es por ello la complejidad que representa el cumplimiento de dichas sentencias para un país como México: que es federal, con una división de poderes, con una cultura de derechos humanos -incipiente en lo institucional y- hasta antes de la reforma de los Derechos Humanos, también en lo jurídico- dada su plena voluntad de honrar sus obligaciones internacionales y su compromiso con los derechos humanos" Nota mía: Y más complejo si la autoridad nacional no hace nada para deducir las responsabilidades que corresponden a cada ente gubernamental. MARTINEZ VALERO, Dora Alicia. "Experiencia… *cit.* Pág. 376.

[195] En el caso González y otras por el Ministro Alejandro Negrín Muñoz, Director General de Derechos Humanos y Democracia de dicha Secretaría y por Mario Leal Campos, Embajador de México en Chile. Sentencia, Párr. 12 nota 8). En el caso Inés Fernández por Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la citada Secretaría, además de Jorge Cicero Fernández, Jefe de la Cancillería de México en Perú, donde se realizó la audiencia. Sentencia Párr. 8 nota 7. En el caso de Valentina Rosendo por Armando Vivanco Castellanos, Director General Adjunto de Casos, Democracia y Derechos Humanos de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría. Sentencia Párr. 10 nota 10. En el caso Cabrera García por Ministro Alejandro Negrín Muñoz, Director General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría mencionada y por Zadalinda González y Reynero, Embajadora de México en Costa Rica. Sentencia, Párr. 10 nota 21. Mientras que en el caso García Cruz acudió Armando Gonzalo Álvarez Reina, Embajador de México en Costa Rica. Sentencia Párr. 10 nota 10.

la del caso Radilla que fue encabezada por el propio Secretario de Gobernación que, sin embargo, acudió acompañado por funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores.[196] Pero además de estos funcionarios acudieron otros integrantes de diversas Secretarías del Gobierno Federal, de otros Poderes, particularmente el Judicial e incluso autoridades de los gobiernos de los estados de la República, lo cual implica, por principio de cuentas, que el Titular del Ejecutivo Federal, en ejercicio de la atribución de dirigir la Política Exterior del país y a través del Servicio Exterior Mexicano, ha asumido la relación con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha conocido las comunicaciones, opuesto los medios de defensa y se ha presentado a las audiencias públicas, y para mejor proveer en el cumplimiento de sus obligaciones ha empleado a funcionarios de otras dependencias ajenas al servicio exterior mexicano, incluso de otros poderes y de gobiernos de las entidades federativas, para ello no contó con una ley que le habilitara expresamente a requerir información o solicitar la participación de determinados funcionarios, sino que materialmente y por la vía de los hechos, para enfrentar el procedimiento, superó todos los obstáculos que tantas veces se alegan para intentar explicar los incumplimientos.

Concluida la fase contenciosa y una vez que le fueron notificadas las sentencias, procedió —en algunos casos con mediana prontitud y en otras con una injustificable demora— a realizar las publicaciones ordenadas de las sentencias en el Diario Oficial de la Federación, de las que ya di cuenta, y hecho lo anterior, en su fase inicial abandonó el cumplimiento a la suerte de la auto asunción de responsabilidades para que cada una de las autoridades se compeliera, al mismo tiempo que con lentitud y con numerosas contradicciones, las reacciones de los integrantes de la administración pública federal, auxiliar del Titular del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones, comenzaría a promover y adoptar decisiones que, en no pocas ocasiones fueron incluso contrarias a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es muy importante señalar en este momento que la investigación de los aspectos que se refieren en la presente sección se han realizado a partir de las notas informativas que han sido reportadas por los medios de comunicación, así como diversos documentos dados a conocer

[196] Lo acompañaron Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, entre otros funcionarios, por María del Carmen Oñate Muñoz, embajadora Titular de la Embajada de México en Costa Rica. Sentencia Párr. 5 nota. 5.

por las propias víctimas, algunos que se rastrearon a través de internet, acudí además a la memoria documental *"La política exterior mexicana de derechos humanos al servicio de la democracia y el estado de derecho (2006-2012)"* difundida por la administración anterior, así como a los tomos de los Informes Primero y Segundo del actual Gobierno de la República correspondientes a la Secretaría de Gobernación, donde se incluyó información sobre el cumplimiento de las sentencias, además revisé los de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los que no se hizo mención al tema, lo cual debe destacarse al mostrarse un giro entre la coordinación inicial a cargo de la SRE en el gobierno de Calderón y la conferida ahora a la SEGOB.

Con la finalidad de realizar un reporte lo más exhaustivo y objetivo posible presenté el 05 de agosto de 2014 las respectivas solicitudes de acceso a la información a la Secretaría de Relaciones Exteriores[197] y a la Secretaría de Gobernación[198] requiriendo lo siguiente:

> *Documentos elaborados por las dependencias de esa Secretaría o recibido en ella y enviado por cualquier autoridad de las entidades federativas, en los que se mencione, describa, precise o informe, de las acciones realizadas para dar cumplimiento a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Rosendo Radilla Pacheco, Rosendo Cantú, Inés Fernández Ortega, Cabrera García y Montiel Flores, y García Cruz y Sánchez Silvestre.*
>
> *Me refiero a documentos elaborados por funcionarios de dicha dependencia o recibidos y generados por autoridades estatales (locales) o municipales, ya sea que se hicieran o no del conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y no a las sentencias de supervisión de cumplimiento de dicho órgano.*[199]

Como respuesta, la Secretaría de Relaciones Exteriores puso a mi disposición, luego del respectivo pago de derechos, diversos documentos que se consultaron; mientras que la

[197] INFOMEX. Solicitud de información pública o de acceso a datos personales. Número de folio 0000500125714.
[198] INFOMEX. Solicitud de información pública o de acceso a datos personales. Número de folio 0000400241914.
[199] *Ídem*.

Secretaría de Gobernación, a través de oficio con número UDDH/911/26555/2014, suscrito por el Mtro. Víctor Manuel Serrato Lozano, Titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de las Subsecretaría de Derechos Humanos de Gobernación, me informó de la negativa para acceder a la información solicitada como medida para proteger a las víctimas, reservando la información por 12 años, lo que desde luego impugné mediante el respectivo procedimiento de revisión ante el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Mientras ese proceso se resuelve, se redactan las presentes líneas con la información a mi disposición, aunque resulta más que paradigmático el proceder de los funcionarios de la Secretaría de Gobernación y muestran, de pies a cabeza, la actitud del gobierno federal que no pierde oportunidad para impedir la debida rendición de cuentas en esta materia lo que en esta ocasión se impide a través de su intento por ocultar la información relacionada con el cumplimiento de las sentencias.

Una de las medidas que resulta común en todas las sentencias en proceso de cumplimiento corresponde a la realización de los actos públicos de reconocimiento de la responsabilidad internacional, la mayoría de los cuales se realizaron en 2011, a pesar de que las sentencias de los casos Campo Algodonero y Rosendo Radilla fueron emitidas en 2009, lo que implica que las autoridades tardaron poco más de dos años en cumplir con esta medida de reparación. Entre la fecha de la emisión de estas sentencias y la realización de los actos públicos ocurrieron diversos acontecimientos, entre los cuales se encuentran el desahogo de los dos Expedientes Varios por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la adopción de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Hay un elemento que resulta digno de mencionarse: el activismo de Valentina Rosendo Cantú[200] e Inés Fernández Ortega[201] y sus representantes para promover el cumplimiento de la sentencia, enfrentando "*muchas dificultades durante el proceso de apoyo a las víctimas para lograr la implementación de la sentencia caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Desde octubre de 2010, cuando las víctimas, Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú y*

[200] Cuya sentencia se emitió el 31 de agosto de 2010, fue notificada al Estado Mexicano el 1 de octubre del mismo año y sobre la que la Corte Interamericana ha emitido una resolución de cumplimiento de sentencia el 25 de noviembre de 2010. MARTINEZ VALERO, Dora Alicia. "Experiencia… *cit.* Págs. 391 y 392.
[201] Su sentencia se emitió el 30 de agosto de 2010, fue notificada al Estado Mexicano el 1 de octubre de 2010. La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una resolución de cumplimiento de sentencia el 25 de noviembre del mismo año. *Ibídem*. Pág. 390.

sus representantes le entregaron a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) un plan de trabajo con el objetivo de garantizar el proceso de implementación de las reparaciones contenidas en la sentencia se empezaron a presentar obstáculos en el proceso. Posterior a esto, las autoridades responsables evadieron sus responsabilidades e ignoraron el plan de trabajo que obligaba a éste a cumplir con la decisión de la Corte; fue así como hasta marzo de 2011 la SEGOB realizó un acto para reconocer el plan de trabajo e instalar las mesas. A pesar de que las mesas fueron integradas por autoridades como la Procuraduría General de la República (PGR), la SEGOB, la Consejería Jurídica de la Presidencia y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), los avances se han dado de manera muy lenta".[202] Al respecto Tlachinollan ha informado lo siguiente:

> *Por ello, el 25 de octubre de 2010, Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, en colaboración con sus representantes, entregaron a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, instancia responsable de coordinar los trabajos por parte del Gobierno Federal, un esquema de trabajo para guiar y ordenar la implementación de las reparaciones emitidas por la Corte Interamericana. Éste atiende a cada resolutivo, agrupándolo en 7 mesas de trabajo que responden a los siguientes ejes: (I) Justicia; (II) Reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado mexicano; (III) Educación y Salud; (IV) Indemnización; (V) Reformas legislativas; (VI) Políticas públicas y Reparaciones comunitarias; y (VII) Capacitación.*[203]

Es decir, a partir del interés y de las promociones presentadas por las víctimas, las autoridades Ejecutivas, con dificultad, lentitud y contradicciones, echaron a andar los mecanismos institucionales para atender los mandatos de las sentencias no sólo en estos dos casos en lo particular, sino en el resto. Aunque no sobra decir que tuvieron que pasar cinco meses, a partir de la entrega de las solicitudes, para que las mesas de trabajo se instalaran y comenzaran los trabajos para dar seguimiento a las acciones para el cumplimiento de las medidas. [204]

---

[202] BENAVIDES, Luis. "La 'despolitización'… *cit.* Pág. 96.
[203] Centro de Derechos Humanos de la Montaña. *Informe XVIII, junio de 2011, mayo de 2012. "Desde…cit.*
[204] *Ibídem.* Pág. 99.

Debe destacarse que el primero de los actos se realizó con respecto al Caso González el 7 de noviembre de 2011, con la asistencia de la comisionada nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Dilcya Samantha García Espinoza de los Monteros; la presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, Rocío García Gaytán y la Procuradora Social de Atención a Víctimas, Sara Irene Herrerías, por parte del Gobierno de la República, la Secretaria General de Gobierno, Graciela Ortiz; la titular del Instituto Chihuahuense de la Mujer, Emma Saldaña Lobera, por parte del Gobierno del Estado de Chihuahua y el alcalde de Ciudad Juárez, Héctor Murguía Lardizábal, sin la asistencia del Presidente de la República que ese mismo día prefirió encabezar la Ceremonia de Inauguración de la Semana Nacional PYME 2011 en la Ciudad de México.[205] El evento, lejos de conciliar el dolor de las víctimas y contribuir a la restauración de sus derechos constituyó un escenario más de conflicto, en buena medida porque se organizó sin consultarlas, sin incluirlas en el proceso de organización, inaugurando un memorial que fue rechazado y en un ambiente en el que los delitos contra las mujeres continuaban presentándose, lo que provocó un enfrentamiento verbal entre los familiares y las autoridades.

Con esa experiencia, diez días después, el 17 de noviembre se realizó el acto correspondiente al caso de Rosendo Radilla Pacheco, el cual fue encabezado por el Lic. Ángel Juan Marcos Gutiérrez, Secretario de Gobernación en Funciones, la Embajadora Patricia Espinosa Castellano, Secretaria de Relaciones Exteriores, el gobernador del Estado de Guerrero, Lic. Ángel Aguirre Rivero, el Presidente del Poder Legislativo y Judicial del Estado y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero, así como pobladores del municipio de Atoyac de Álvarez.[206]

El de Valentina Rosendo Cantú se realizó el 15 de diciembre de 2011, en el Museo Memoria y Tolerancia de la Ciudad de México, en el que Valentina Rosendo Cantú, acompañada de su familia recibió las disculpas ofrecidas por el Gobierno de México. El acto se realizó en lengua Mepha y fue transmitido por la radio y televisión a nivel estatal y nacional. Por parte del Gobierno de la República acudieron el Secretario de Gobernación, Dr. Alejandro Poiré; la Dra. Marisela Morales, Procuradora General de la República; el General Rafael Cazares, Director

[205] http://www.animalpolitico.com/2011/11/calderon-desdena-acto-sobre-mujeres-muertas-en-campo-algodonero-de-juarez/#axzz31MLeVbfC
[206] http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/826-411

General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional; la Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra, Procuradora Social de Atención a las Víctimas del Delito, la Lic. Angélica Herrera Rivero, Fiscal Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la PGR; el Lic. Ricardo Bucio Mujica, Presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; la Lic. Dylcia Samantha García Espinoza de los Monteros, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Mientras que por el Gobierno del Estado de Guerrero acudieron el Lic. Humberto Salgado, Secretario de Gobierno, el Lic. Juan Alarcón, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado; el Dr. Jesús Martínez Garnelo, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Dip. Efraín Ramos Ramírez, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local y el Lic. Federico Cantú Guzmán, Presidente Municipal de Acatepec.[207]

Mientras que en el caso de Inés Fernández Ortega, el acto fue realizado el 06 de marzo de 2012 en la plaza principal de Ayutla de los Libres Guerrero, el Estado mexicano estuvo representado por el mismo Secretario de Gobernación que fue acompañado por la Procuradora General de la República, la Comisionada Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer, el Director de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuradora Social de Atención a Víctimas del Delito, el Subsecretario de Gobierno, Lic. Obdulio Ávila Mayo y el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Lic. Max Alberto Diener Salas, estos últimos de la Secretaría de Gobernación. Por parte del Estado de Guerrero acudió su gobernador, el Secretario General de Gobierno, la Secretaria de la Mujer y el Secretario de Salud, así como el Lic. Armando García Rendón, Presidente Municipal de Ayutla de los Libres.[208]

Lo antes señalado permite apreciar las complicaciones que se han presentado, las inexplicables tardanzas, en dos medidas de instrumentación tan sencillas como lo son la publicación de las sentencias en el Diario Oficial de la Federación y la realización de los eventos públicos de reconocimiento de responsabilidades. Lo que ocurre en el caso del resto de las medidas ordenadas es aún más grave. Procedamos a su revisión presentando primero la información oficial a partir de algunos criterios de clasificación: temporal distinguiendo las medidas realizadas durante la administración de Felipe Calderón y las realizadas durante lo

[207] Centro de Derechos Humanos de la Montaña. *"Desde … cit.* Págs. 106 y 107.
[208] *Ibídem.* Págs. 109 y 110.

que va de la actual administración federal y agrupándolas a partir de las propias sentencias y los temas que les resultan consustanciales. Posteriormente y para entender mejor dichas acciones me referiré a declaraciones públicas de agentes gubernamentales, que nos ayudarán a reconstruir el contexto y las fuerzas que se movían en el seno de las instituciones para concluir con datos reportados en notas informativas, documentos y declaraciones difundidos por las víctimas.

2.4.1 Acciones instrumentadas durante la administración de Felipe Calderón.

El documento *"La política Exterior Mexicana de Derechos Humanos al servicio de la democracia y el Estado de Derecho (2006-2012)"* elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República, nos permite reconstruir las acciones realizadas. En dicho documento se señala que en el Caso González Banda y otras, se encargó a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), las coordinación de los trabajos de las instituciones federales, manteniendo el contacto permanente con el gobierno de Chihuahua. [209] En ese mismo documento se reporta que se solicitó al Programa de Cooperación en Derechos Humanos entre la Unión Europea y México asistencia técnica para estandarizar protocolos, manuales y otros instrumentos de investigación de delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme a los instrumentos internacionales aplicables y la perspectiva de género.[210] En términos generales precisa que pagaron las reparaciones correspondientes y que se estaba proporcionando atención médica y psicológica a la familia de las víctimas.[211] En el segundo informe de cumplimiento de la sentencia, informó del avance en las investigaciones que permitió la detención y sujeción a proceso de un presunto responsable, así como avances en la estandarización de protocolos de investigación y en la implementación de cursos en materia de combate a la violencia de género.[212]

[209] Secretaría de Relaciones Exteriores. *La Política Exterior Mexicana de Derechos Humanos al servicio de la democracia y el Estado de Derecho (2006-2012). Memoria documental.* Pág. 133. Párr. 893.
[210] *Ibídem*. Párr. 894.
[211] *Ídem*. Párr. 895.
[212] *Ídem*. Párr. 896.

Por lo que corresponde al Caso Radilla Pacheco, se encomendó a las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, a la Procuraduría General de la República y al Ayuntamiento de Atoyac de Alvarez, Guerrero para que participaran en las acciones para su cumplimiento.[213] Sobre la presentación de las iniciativas de reformas a la jurisdicción militar y al tipo penal de desaparición forzada no abundaré aquí ya que me referiré con mayor amplitud en una sección posterior a esta. En su segundo informe a la Corte, el Estado informó de la consignación ante un Juez de Distrito de las reparaciones económicas ordenadas en beneficio de la familia Radilla, la publicación de la semblanza del señor Radilla, los nuevos trabajos para la búsqueda de los restos mortales de la víctima así como la implementación de cursos de capacitación.[214]

En lo que corresponde a los Casos Fernández Ortega y Rosendo Cantú, para ir mostrando la actitud asumida por la administración de Calderón en el tema, reproduzco el párrafo 916 del memorial señalado:

> *916. Las señoras Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, indígenas originarias del estado de Guerrero, denunciaron haber sido víctimas de violación sexual en el año 2002* ***por quienes al parecer*** *formaban parte del Ejército Mexicano, así como por una indebida investigación de los hechos y sanción de los responsables.*[215]

En el informe rendido por el Estado el 7 de octubre de 2011 se informó a la Corte Interamericana de la declinación de la competencia del fuero militar al civil para la investigación de los hechos, el inicio del proceso, sin determinar si penal o administrativo, en contra del personal ministerial y médico que actuó sin la diligencia debida, y la atención médica de las víctimas.[216] En el informe presentado el 2 de mayo se dio cuenta del pago total de las indemnizaciones, vale la pena resaltar en este momento, sobre todo por la declaración del pago total de las indemnizaciones que refiere el documento elaborado por los funcionarios de

[213] *Ibídem*. Pág. 135. Parr. 904.
[214] *Ibídem*. Pág. 136. Parr. 907.
[215] *Ibídem*. Págs. 136 y 137. Párr. 916.
[216] *Ibídem*. Pág. 137. Parr. 926.

la administración Calderón que en el Primer Informe de Labores del Gobierno de la República del Presidente Peña se señala: *"El 9 de julio de 2013 se instaló el Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos para asegurar el pago de las indemnizaciones de víctimas menores de edad y de las becas de estudio ordenadas por la Corte IDH en los casos* ***Rosendo Cantú y otras y Fernández Ortega y otros".***[217] En el segundo informe y sobre estos dos casos se señala: *"el 7 de noviembre de 2013 se entregó…la indemnización del daño a dos beneficiarios que alcanzaron la mayoría de edad."* [218] Evidentemente existe entonces una contradicción entre lo reportado por una y otra administración, lo cual podría resolverse si se me permite el acceso a los documentos solicitados.

También se informó del tratamiento médico y psicológico de las víctimas, la entrega de becas de estudio, la adopción de protocolos de actuación respecto de la atención e investigación de violaciones sexuales, y la implementación de diversas políticas públicas en materia de combate a la violencia de género.[219]

Por lo que corresponde al Caso Cabrera García y Montiel Flores[220] se informó a la Corte de la realización de un acto de cumplimiento de la sentencia, el pago de los gastos y costas, el tratamiento médico y psicológico especializado, el suministro de medicamentos y gastos conexos, la transmisión del extractos de la sentencia en una radiodifusora del Estado de Guerrero, la apertura de una investigación de los hechos, así como la implementación de cursos de capacitación en materia de tortura.[221]

2.4.2 Acciones instrumentas en el transcurso de la administración de Enrique Peña.

Para señalar la información dada a conocer por la actual administración federal me remito a los anexos del Primer y Segundo Informe de Labores del Ejecutivo, particularmente el tomo

[217] Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *1er. Informe de Labores 2012-2013*. México, 2013. Pág. 136.
[218] Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *2do. Informe de Labores 2013-2014*. México, 2014. Pág. 113.
[219] Secretaría de Relaciones Exteriores. *La Política… cit.* Pág. 137. Parr. 926.
[220] Cuya sentencia se emitió el 26 de noviembre de 2010, fue notificada al Estado Mexicano el 20 de diciembre del mismo año. MARTINEZ VALERO, Dora Alicia. "Experiencia… *cit.* Págs. 393 y 394.
[221]Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *2do. Informe… cit.* Pág. 139. Parr. 932.

correspondiente a la Secretaría de Gobernación, ya que en el de Relaciones Exteriores no se contiene información sobre el tema, obviaré la información que corresponda a las acciones informadas por la administración anterior.

Con relación a la sentencia del "Campo Algodonero" se informa que la Corte Interamericana ha dado por cumplidas la estandarización de los protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, y otros documentos en relación con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, la creación de una página electrónica con información de mujeres desaparecidas en Chihuahua desde 1993, la implementación de los cursos de capacitación para funcionarios públicos en violencia de género y debido proceso, así como la realización de un programa de educación destinado a la población en general sobre violencia de género, también se conformó el mecanismo de seguimiento y supervisión de la implementación de la Ruta de Atención Médica, Psicológica y Psiquiátrica ordenada en dicha sentencia.[222] También se otorgaron 8 millones de pesos de recursos federales para la contratación de un grupo de peritos internacionales que colaborara en las investigaciones de feminicidios, capacitará a los funcionarios encargados de realizar este tipo de investigaciones y para contratar a un laboratorio especializado en análisis de muestras de ADN para identificar a las niñas y mujeres desaparecidas o asesinadas.[223]

Sobre el caso Rosendo Radilla, el 1 de marzo de 2013 se realizó en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación, la presentación del libro "Señores, soy campesino. Semblanza de Rosendo Radilla Pacheco, desaparecido."[224] Hasta el 31 de enero, 23 de abril y 18 de junio de 2013, tres años y cuatro meses después, se entregaron las versiones públicas de los tomos de la averiguación previa.[225] Del 20 de mayo al 1o. de junio de 2013 se realizaron excavaciones en la Ciudad de los Servicios de Atoyac de Álvarez, lugar donde se ubicaban instalaciones militares, con la finalidad de encontrar sus restos, sin resultados favorables.[226]

[222] Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *1er. Informe… cit.* Pág. 135.
[223] Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *2do. Informe… cit.* Págs. 113 y 114.
[224] Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *1er. Informe… cit.* Pág. 135.
[225] *Ibídem*. Pág. 136.
[226] *Ídem*.

En los casos de Inés Fernández y Valentina Rosendo se informó que el 9 de octubre de 2013 se ejerció acción penal en contra de "cuatro personas" por los delitos de tortura, violación, robo, abuso de autoridad y allanamiento de morada,[227] omitió la autoridad señalar que se trataba de militares.

Por lo que corresponde al caso Cabrera el 11 de julio de 2013, con motivo el Día Nacional del Árbol, se realizó una jornada de reforestación en el ejido El Parotal en la Sierra de Petatlán, Guerrero;[228] mientras que en el caso García Cruz y Sánchez Silvestre, el 16 de abril de 2014 se realizó el pago de la indemnización del daño y el reintegro de gastos y costas.[229]

2.4.3 La actitud de los funcionarios públicos.

Una vez que he señalado los avances existentes en la implementación de las sentencias y que han sido difundidos por las propias autoridades, vale la pena detenernos para considerar lo que se encuentra en el fondo de dichas decisiones, esto es, la actuación de los funcionarios públicos, su respuesta ante las propias sentencias y la forma como asimilaron sus consecuencias.

Me parece que una opinión que resulta bastante representativa de la autoridad, por lo menos en el tramo de la administración de Felipe Calderón, puede apreciarse en lo manifestado por Dora Alicia Martínez Valero, quien se desempeñara como coordinadora de asesores de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación y quien participó como ponente en el Congreso Internacional sobre "*El Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana en los órdenes jurídicos nacionales".*

En su intervención, la funcionaria comenzó por señalar que en el caso de México, el cumplimiento de las sentencias adquiría una especial complicación dado el carácter federal de nuestro régimen político, el modelo de división de poderes existente y la ausencia de mecanismos jurídicos internos que faciliten la ejecución de las sentencias que, por ellas

[227] Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *2do. Informe…cit.* Pág. 113.
[228] *Ídem*.
[229] *Ibídem*. Pág. 114.

mismas, no son autoejecutables,[230] circunstancia que se agrava toda vez que se manifiesta la ausencia de una autoridad coercitiva que obligue al cumplimiento.[231]

Procedo a citar en extenso una parte de su ponencia para proceder a analizar algunos aspectos que de ella derivan.

> *…en un Estado Federal como el nuestro, -en el que existen tres poderes en tres distintos niveles de gobierno-, es necesario que cada autoridad, de acuerdo con la legislación federal y con la propia legislación de la Entidad Federativa de que se trate, adopte las medidas correspondientes de conformidad con las obligaciones internacionales asumidas.*
>
> *…dependiendo del reparto competencial interno en las Entidades Federativas, cada uno de sus órganos debe proceder a ejecutar y cumplir la sentencia de la Corte Interamericana dentro de su ámbito de jurisdicción, lo cual genera también un tema de competencia entre las obligaciones federales y locales, porque tal y como lo señala el articulo 124 de la CPEUM, todo aquello que no esté expresamente reservado para las autoridades federales se entiende que son reservadas para la Entidades Federativas.*
>
> *Por tanto, se trata de encontrar la forma adecuada de dar cumplimiento a cada resolutivo de las sentencias de la Corte, considerando no sólo el contenido de la medida de reparación ordenada sino a la autoridad a la que le compete ejecutarla y las disposiciones jurídicas internas que regulan su actuar.*
>
> *Por lo que respecta a las medidas de reparación que generan obligaciones a las Entidades Federativas, en virtud de que el nuestro es un Estado Federal, éstas dependerán en exclusiva de la entidad obligada según la medida de reparación.*

[230] MARTINEZ VALERO, Dora Alicia. “Experiencia… *cit.* Pág. 376.
[231] *Ibídem*. Pág. 379.

Es decir, los estados en nuestro país son soberanos y autónomos por lo que en materias de su competencia, no es posible que otros estados o el propio gobierno federal los instruya a realizar una determinada acción.

De igual forma, acorde a la forma de gobierno que existe en nuestro país y el principio de división de poderes, ningún poder tiene facultades para instruir a otro a realizar determinada acción o actuar en cierto sentido.[232]

La cita en extenso tiene su razón de ser ya que Martínez resume y lleva a su máxima potencia, todos los argumentos de quienes pretenden justificar la incapacidad del Estado para cumplir las resoluciones. Más allá de la pintoresca declaración que ubica tres poderes en el nivel del gobierno municipal y dejándola de lado, en lo señalado por la funcionaria se ubican el argumento más importante: El sistema federal mexicano tiene como consecuencia el que la autoridad federal no pueda "obligar" al resto de las autoridades a realizar determinadas acciones que se encuentran en el ámbito de sus facultades exclusivas, no existe una ley que permita la coordinación de los esfuerzos institucionales e, incluso, en el mismo nivel federal, el modelo de separación de poderes impide que el Ejecutivo ordene a los otros poderes que realicen alguna acción vinculada a sus propias facultades. El argumento, si bien desde el punto de vista formal, parecería intachable, en términos materiales, procesales y fácticos sólo muestra que la actitud de los funcionarios ha sido más cercana a encontrar obstáculos al cumplimiento de las sentencias que respuestas plausibles a partir del ordenamiento jurídico existente.

Veamos, el Congreso se realizó en diciembre de 2011, medio año después de que se adoptara la reforma constitucional en materia de derechos humanos que desplazó, en esa materia, la noción de jerarquía por el principio pro persona, en el mismo foro, otros autores habían sido más que explícitos al señalar las obligaciones internacionales del Estado mexicano para no argumentar ni el derecho interno ni el sistema federal como obstáculos para el cumplimiento

[232] *Ibídem*. Pág. 381.

de las sentencias,[233] lo que otros autores también han señalado.[234] Lo cierto es que más allá de los aspectos doctrinales que he referido, hay un aspecto fáctico que permite apreciar el tamaño del despropósito gubernamental. Es cierto que en el momento en el cual fueron emitidos las sentencias y aún ahora se carece de una ley que regule la actuación de las autoridades de los tres niveles de gobierno y de los distintos poderes del ámbito federal y estatal para cumplir la sentencia, pero también lo es que antes de la adopción de las sentencias, mientras se desahogaba el procedimiento, dicho ordenamiento también era inexistente y no había otro similar que regulara la participación de los mismos agentes gubernamentales en las fases contenciosas ante la Corte Interamericana. No obstante esta supuesta carencia de ordenamientos jurídicos, durante las audiencias públicas, y de ello podemos deducir que en las etapas previas, participaron bajo el liderazgo de los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación, funcionarios de distintos niveles de gobierno e incluso de órganos constitucionalmente autónomos.[235] ¿Esto significa que las autoridades de distintos niveles de gobierno y, aún más, de poderes separados, pueden organizarse, compartir información, coordinar la defensa del supuesto derecho del país ante un procedimiento internacional pero no pueden hacer lo mismo sobre la sentencia que ha resultado y sobre la cual se deberá informar de nueva cuenta al órgano jurisdiccional internacional?

Como bien señala la funcionaria, la sentencia fue emitida con respecto al Estado en su conjunto, de manera unitaria, y aunque las acciones deben instrumentarse en el marco de la

[233] HITTERS, Juan Carlos. "Los efectos en el derecho interno de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* Págs. 301 y 317 y SILVA GARCÍA, Fernando. "El impacto…*cit.* Pág. 461.

[234] FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Los feminicidios…cit.* Pág. 44. SERNA DE LA GARZA, José María. " 'Internacionalistas' vs. 'Nacionalistas': Reseña del debate actual sobre la recepción del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno en México" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos…* tomo II. Pág. 15. SILVA GARCIA, Fernando. *Derechos… cit.*Pág. 45.

[235] En el caso del campo algodonero, Patricia González Rodríguez, Procuradora General de Justicia de Chihuahua, Arturo Licón Baeza, Subprocurador de derechos humanos y atención a víctimas del delito del mismo estado, Fernando Tiscareño Luján, Asesor del Secretario General de Gobierno del mismo estado. Sentencia. Parr. 12 nota 8. En el caso Rosendo Cantú participaron Faustino Esmir Balanzar Sagrero, Director de Servicios de Salud de la Secretaría de Salud del Estado de Guerrero, María de la Luz Reyes Ríos, Directora General del Servicio de Defensoría de Oficio de la Secretaría General de Gobierno del mismo Estado, Sentencia. Párr. 8 Nota. 10. En el caso Fernández Ortega participaron Rosa María Gómez Saavedra, Secretaria de la Mujer de la misma entidad federativa, la directora del servicio de defensoría antes señalada, sentencia, párr. 8 nota 7. Mientras que en el caso Castañeda, participaron Rolando Wilfredo de Lassé Cañas, Director Jurídico del Instituto Federal Electoral y Jorge Ulises Carmona Tinoco, Asesor Externo del Instituto Federal Electoral. Sentencia Párr. 11 Nota. 3.

distribución de competencias internas, la omisión de cualquiera de las autoridades puede desembocar en un nuevo pronunciamiento del órgano jurisdiccional con respecto al país en su conjunto, entonces, ¿no es dable que la Secretaría de Gobernación, en ejercicio de lo dispuesto por los artículo 21, fracciones VI y VIII de su Reglamento interior y la Secretaría de Relaciones Exteriores, en atención a lo señalado en el artículo 89 fracción X de la Constitución General de la República y primero de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, continuaran coordinando los trabajos que ya habían emprendido en la fase contenciosa, pero ahora en la etapa de supervisión de cumplimiento? Lo que persiste, en el fondo del intento de justificación, es la actitud reactiva que pretende encontrar más obstáculos que soluciones, ya que por ejemplo, en el caso del perfeccionamiento del Protocolo Alba, el Estado informó de la instalación de un "*Grupo Técnico de Colaboración conformado en 2008 e 'integrado por servidores públicos de diversas dependencias del gobierno federal, del Estado de Chihuahua y del Municipio de Ciudad Juárez'* ".[236] Estos hechos ocurrieron tres años antes de que la funcionaria presentará la ponencia a la que me he estado refiriendo.

Esta actitud reactiva la podemos apreciar en los siguientes aspectos señalados por la funcionaria, por ejemplo, el argumento de que las reformas legislativas enviadas por el Ejecutivo, no abordemos ahora su contenido, se encontraban pendientes de discusión y dictamen, y que su modificación o aprobación corrían a cargo del Poder Legislativo Federal, lo que dependía de la voluntad y acuerdo político de las fuerzas que integran el Congreso,[237] olvidando la funcionaria que si bien es cierto que la aprobación de las iniciativas era facultad exclusiva del Poder Legislativo, el Ejecutivo contaba con procedimientos para obligar a su pronto dictamen, por ejemplo, la iniciativa preferente. En el tema del Campo Algodonero, su misma versión de las competencias locales de investigación la hacen ignorar las facultades de atracción de la PGR y hay una declaración sumamente interesante con respecto a los casos Fernández y Rosendo.

> *Respecto de los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, la normatividad interna permitía una triple competencia, por un lado y al tratarse de*

[236] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("campo algodonero") Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de mayo de 2013. Párr. 87.
[237] MARTINEZ VALERO, Dora Alicia. "Experiencia … *cit.* Págs. 381 y 382.

una violación sexual, la competencia del fuero ordinario local; y por otra por ser elementos militares a los que se les atribuían los hechos, la competencia del fuero militar y una tercera del fuero ordinario federal, por esa razón y atendiendo en lo estipulado en la sentencia de que las investigaciones se realizaran en el fuero ordinario (no militar) se optó que fuera la PGR quien efectuara las diligencias como autoridad competente.[238]

Esta declaración es de notoria relevancia, hecha en diciembre de 2011, pretende aparentar que la autoridad tomó la decisión por el simple cumplimiento de la sentencia, sin hacer la menor referencia al hecho de que entre 2010, y mediados de 2011, las autoridades militares siguieron actuando en las investigaciones,[239] que incluso pretendieron influir en los elementos que integraban el expediente [240] y que fue la tenaz persistencia de las víctimas y sus representantes, quienes decidieron no ceder en esta demanda,[241] lo que finalmente obligó a las autoridades federales a trasladar el expediente al fuero civil. Sin embargo es preciso señalar que la administración de Calderón pretendió, a toda costa, diluir las responsabilidades de los militares en el ataque a Valentina Rosendo y a Inés Fernández, primero a través de los recursos de aclaración de sentencias que, en realidad, pretendían someter a revisión las competencias de la Corte Interamericana para determinar la participación de los miembros del ejército en los hechos que motivaron el procedimiento internacional, pretendiendo en todo momento desvincular a los elementos militares de dichas conductas, lo que se aprecia con mayor claridad en la memoria de la SRE, en cuyo párrafo 916 señala que la denuncia de las víctimas se hacía por la violación sexual cometida "***por quienes al parecer*** *formaban parte*

[238] *Ibídem*. Pág. 383.
[239] Tlachinollan. Informe. Págs. 103 y 104. "En las notificaciones de la PGJM enviadas a Fernández Ortega y Rosendo Cantú (en julio de 2011), apunta Rosales, los 'militares insisten en que son competentes para conocer el caso, al citar nueve artículos del Código de Justicia Militar, y trasladan los expedientes a la PGR con los argumentos de las sentencias de la Corte Interamericana y la solicitud de declinatoria que las señoras hicieron el 27 de julio a la PGJM'". DÍAZ, Gloria Leticia. "La Sedena pretende evadir otro fallo internacional". Proceso, México, núm. 1816, 21 de agosto de 2011. Pág. 21.
[240] *Ibídem*. Pág. 22.
[241] "Relata que en la reunión para el cumplimiento de las sentencias del tribunal interamericano, realizada el 19 de mayo último en la Secretaría de Gobernación, él y sus colegas se levantaron de la mesa 'cuando los representantes de la PGR se negaron a atraer las averiguaciones previas e instruyeron a la procuraduría estatal para que tomara las investigaciones, situación que, por cierto, rechazó el procurador de Guerrero (Alberto López Rosas)'". *Ibídem*. Pág. 23.

del Ejército Mexicano",[242] a pesar de que para ese momento había cesado toda litis sobre los hechos del caso.

El Informe XVIII, junio 2011-mayo 2012 "*Desde el grito más hondo y digno*" del Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan",[243] en su capítulo tres, "*Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú: cuando la lucha por acceder a la justicia no concluye"* relata la resistencia de las autoridades militares al fallo del Tribunal Interamericano y el desahogo, durante más de un año después de la notificación de las sentencias, de numerosas diligencias en el fuero militar con la evidente pretensión de desvirtuar los hechos del caso que ya habían sido declarados perfectamente probados en la Corte,[244] intentando así dejar sin materia las investigaciones cuando estas fueran remitidas finalmente al fuero común,[245] lo que evidentemente continuó agraviando a las víctimas y vulnerando plenamente sus derechos.

No fue sino hasta enero de 2014, en la actual administración, cuando se iniciaron los procedimientos judiciales consignando a elementos militares por los hechos señalados en la sentencia.[246] En lo que corresponde al caso Radilla Pacheco, el interés de las autoridades en lo que corresponde a la desaparición forzada consistió en desconocer *"de forma sistemática … el contexto de la guerra sucia, y la negativa a reconocer y esclarecer que el ejército mexicano fue un actor clave en la planeación y operación de esa violencia. Esto constituye en*

[242] Secretaría de Relaciones Exteriores. *La Política… cit.* Págs. 136 y 137. Párr. 916.
[243] Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan". "Desde*…cit.*
[244] En un caso similar y que quizá sea paradigmático en nuestra región latinoamericana, la actitud de las autoridades militares de Perú fue diametralmente opuesta: "Para llegar a esa decisión, la Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar realizó un razonamiento jurídico importante y remitiéndose al artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, estableció que '...el Consejo Supremo de Justicia Militar, como parte integrante del Estado Peruano, debe dar cumplimiento a la sentencia internacional en sus propios términos y de modo que haga efectiva en todos sus extremos la decisión que ella contiene…'. Esa Sala Plena militar decidió que se debía anular todo obstáculo que impida la plena ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana, ya que, '...en este sentido la sentencia internacional constituye el fundamento específico de anulación de toda resolución, aún cuanto ésta se encuentre firme'". AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en Estudios Constitucionales, Año 5, No. 1. Talca, 2007. Pág. 156.
[245] Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan". "Implementación de las sentencias de la Corte Interamericana en los casos de Inés Fernández y Valentina Rosendo Cantú" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit. P*ág. 146.
[246] Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan". "Comunicado: Comienzan procesos penales contra probables responsables de las violaciones graves de Derechos Humanos cometidas contra Inés Fernández y Valentina Rosendo." 09 de enero de 2014. OCAMPO ARISTA, Sergio. "Comenzó juicio a militares por violación a Valentina Rosendo e Inés Fernández" La Jornada, 30 de enero de 2014, consultado en http://www.jornada.unam.mx/2014/01/10/politica/012n1pol

sí mismo un retroceso en materia de justicia transicional, puesto que el Estado mexicano ha regresado, sustantivamente, a una postura de negación absoluta de su pasado autoritario."[247]

Mientras que en otro de los casos que involucran a elementos de las fuerzas armadas, el de Cabrera García y Montiel Flores, los avances en las investigaciones de las agresiones que sufrieron, no reportan avances.[248]

Pero me parece que el tema que más evidencia la actitud contestaría de la autoridad es el relacionado con las obligaciones de los servicios médicos, al respecto señaló la funcionaria:

> *En este sentido, los servicios médicos brindados por el Estado a los que usualmente tienen acceso las víctimas y sus beneficiarios, son aquellos proporcionados bajo el programa del 'Seguro Popular', sin embargo, en los casos de Inés y Valentina, los representantes han manifestado que éstas no desean dichos servicios toda vez que consideran que no son suficientes. Las víctimas exigen su afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o bien un seguro privado de gastos médicos mayores.*
>
> *Para atender el requerimiento de las víctimas y el cumplimiento del resolutivo se requiere encontrar un fundamento jurídico adecuado para justificar la afiliación de personas que no reúnen los requisitos para ser afiliados al IMSS,* ***sin que esto pudiera poner en riesgo la viabilidad del Instituto por la incorporación de otras personas bajo el precedente generado para atender la petición de Inés y Valentina.****[249]*

La verdad de las cosas es que la declaración es de pena ajena, Inés y Valentina, junto con su familia, reunían la condición de no estar afiliadas a ningún sistema de seguridad social, por lo

---

[247] GUERRERO ROSALES, Humberto Francisco. "El cumplimiento… *cit.* Pág. 170.
[248] CAMACHO SERVÍN, Fernando. "ONG: el Estado simula que cumple sentencias" *La Jornada,* 10 de marzo de 2012. Pág. 16
[249] MARTINEZ VALERO, Dora Alicia. "Experiencia … *cit.* Págs. 398 y 399.

tanto, eran candidatos a formar parte del “seguro popular”, programa instrumentado por la administración federal con cobertura universal para las personas que no contaran con servicios médicos, tan sólo por esa condición y no como consecuencia de haber sido reconocidos como víctimas por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la existencia de una sentencia que ordenaba al Estado una serie de medidas de reparación; si las víctimas eran registradas en el IMSS o se les contrataba un seguro de gastos médicos mayores, ello establecería como precedente que en casos similares, de sentencias de la Corte Interamericana, las futuras víctimas pudieran acceder a estas medidas, ¿eso realmente pondría en riesgo la viabilidad financiera de la institución o de las finanzas públicas? En el mismo sentido fueron sus afirmaciones en el tema de las becas escolares:

> *Otro tipo de medida que merece la pena comentar es la concerniente a la obligación de proporcionar becas de estudios en instituciones públicas a las víctimas. Este tipo de medida, ordenada en las sentencias de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, y que al parecer debiera resultar sencilla, no lo es tanto en virtud de que la becas deben cubrir todos los costos de la educación, entendiendo que éstos, además de la colegiatura, son aquéllos relacionados con la compra de útiles escolares, uniformes, transporte, hospedaje en su caso, etcétera.*
>
> *La educación como tal, en nuestro país es gratuita. Ahora bien, por lo que respecta al resto de los gastos vinculados con la misma, existen becas dentro de los programas de la Secretaría de Educación Pública que cubren los distintos rubros. No obstante, no existe una beca que cubra todos ellos.*[250]
>
> *Así, toda vez que los beneficiarios de las becas ordenadas por la Corte Interamericana tienen derecho a varios conceptos contenidos en distintos tipos de becas existentes, y sólo es posible a acceder a algún tipo de ellas, es necesario generar un nuevo tipo de beca que satisfaga todos los requerimientos para cumplir con lo dispuesto por el Tribunal Internacional.*[251]

[250] *Ibídem.* Pág. 399.
[251] *Ibídem.* Págs. 399 y 400.

Por esta razón, para el ciclo escolar 2011-2012 se ha optado por proporcionar de manera directa a las víctimas los recursos económicos que cubran dichos conceptos, mientras se estudia la posibilidad de realizar un acuerdo con la SEP para crear los mecanismos correspondientes que asegure a los beneficiarios su educación básica hasta el nivel superior.[252]

Y concluyo con la consabida justificación sobre las debilidades institucionales para el cumplimiento de las sentencias: la falta de un presupuesto aprobado, por lo que:

En este sentido, en los Presupuestos de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales 2011 y 2012 se ha previsto en el ramo 04 de la Secretaría de Gobernación recursos etiquetados como "Fondo de reparaciones e indemnizaciones a causa de violaciones a los derechos humanos decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por violaciones a los derechos humanos cometidos en el pasado".[253]

Justificación que es totalmente inaceptable si consideramos que aún la falta de programación presupuestal puede ser superada a través del ejercicio de las amplias facultades de adecuaciones presupuestales con que cuentan las dependencias de la administración pública federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de lo dispuesto por los artículo 58 y 59 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, además de las cuantiosas sumas que no se ejercen en el transcurso del año y sobre las cuales existe una total discrecionalidad y dejan de ser sujetas incluso a la fiscalización, con los que se han constituido fideicomisos cuyo manejo es discrecional por parte de las autoridades federales.

Lo que estas declaraciones muestran, y lo apreciaremos con mayor claridad en la sección siguiente, es que ha sido difícil, lenta y con altibajos, la asimilación de las consecuencias de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la reforma constitucional

[252] *Ibídem.* Pág. 400
[253] *Ibídem.* Pág. 402.

de 2011 en materia de derechos humanos en la operación interna de las autoridades, en la mentalidad y actitud de los funcionarios públicos.

2.5 La actitud adoptada en el caso del fuero militar por el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Radilla, Rosendo, Fernández y Cabrera, contienen un elemento común: la determinación de inconvencionalidad del artículo 57 fracción II inciso a) del Código de Justicia Militar, disposición que permitió que en México se adoptara una interpretación extensiva del fuero militar afectando el derecho de las personas reconocidas como víctimas en las resoluciones y de muchísimas personas más. En las sentencias se ordenó al Estado Mexicano realizar las reformas legislativas, de dichas disposiciones, en un plazo de tiempo razonable.

A pesar de que la primera resolución en la materia fue emitida en 2009 (el caso Radilla), tuvieron que pasar casi cinco años, es decir, por lo menos ocho periodos ordinarios de sesiones, para que el Congreso de la Unión emitiera la reforma al Código de Justicia Militar.[254] Lo que nos conduce a formularnos una pregunta obligada: ¿Resulta tan complejo legislar en materia de derechos humanos pero tan fácil en otros temas que son resueltos con una celeridad sorprendente como la reforma laboral, educativa, de telecomunicaciones o energética, a pesar de que la última de estas materias implicó crear ocho nuevas leyes y reformar doce ya existentes?[255] La verdad es que detrás de los tiempos y los ritmos de cada tema se encuentran implícitos los deseos y temores de la clase política.

Con gran razón el juez A. A. Cançado Trindade ha señalado *(s)ería difícil negar que, con excepciones extremadamente raras, los políticos, siempre y en todo lugar, han parecido mucho más interesados en obtener y retener el poder (por el poder mismo), que en garantizar la*

[254] Frente a esta situación, es importante señalar un caso paradigmático, por el inmediato cumplimiento del Estado, me refiero al Caso Olmedo Bustos Vs. Chile ("La última tentación de Cristo"), en el cual la sentencia, ordenaba al Estado a reformar su Constitución, se emitió el 05 de febrero de 2001. El 10 de julio del mismo año, el Congreso Nacional de Chile había aprobado el proyecto de reforma que fue promulgado el 25 de agosto, todo en un mismo año. AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución…*cit.* Pág. 179.

[255] http://www.elfinanciero.com.mx/economia/que-incluye-la-iniciativa-de-leyes-secundarias-de-la-reforma-energetica.html

observancia de los derechos humanos de los gobernados por ellos o los que se supone que deben representar.[256]

La reconstrucción de los hechos relacionados con la reforma al Código de Justicia Militar y el cumplimiento de esta medida ordenada en las distintas sentencias no es sino la crónica de esas ambigüedades que han caracterizado la actuación de las autoridades en lo que corresponde a la implementación de las medidas que permitan el adecuado cumplimiento de las sentencias.

El 22 de abril de 2010, en reunión del Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, con Senadores de la República, anunciaba ya lo siguiente: *" 'Vamos a ir mucho más allá de lo que la Corte Interamericana ha planteado', ofreció a los perredistas, así como al coordinador de la bancada priísta, Manlio Fabio Beltrones, quien insiste en que los tribunales civiles deben incorporarse en los juicios contra militares. El funcionario adelantó que la reforma al artículo 57 del Código de Justicia Militar eliminaría del fuero militar los delitos sexuales, la tortura y la desaparición forzada",*[257] Y en efecto, el 18 de octubre de 2010, Felipe Calderón presentó una iniciativa de decreto mediante el cual propuso reformar, derogar y adicionar diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal Federal, del Código de Procedimientos Penales y de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de la sentencia,[258] con ella, se pretendía cumplir con las sentencias y se trasladaba al Poder Legislativo la responsabilidad del incumplimiento por su no aprobación, así lo señala la propia Martínez,[259] como si el Ejecutivo se encontrara indefenso ante el Congreso de la Unión, el que parecería como el responsable de la falta de cumplimiento de esta medida ordenada por la Corte, olvidando que, entre otros aspectos a su favor, el Presidente pudo haber hecho uso de la figura de la iniciativa preferente para impulsar su discusión y dictamen. Lo cierto es que, presentada la iniciativa, pronto se abandonó, lo cual no resulta extraño, consideremos lo que al respecto señala Alejandro Anaya:

---

[256] Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade en Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago, Sentencia de 11 de marzo de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párrafo 79.
[257] VILLAMIL, Jenaro. "La supresión del fuero militar, demanda 'irreductible'". *Proceso*, Núm. 1747. 25 de abril de 2010. Pág. 27.
[258] Consultada en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=27158
[259] MARTINEZ VALERO, Dora Alicia. "Experiencia *… cit.* Págs. 381 y 382.

Sin embargo, más allá de que todo parece indicar que tras presentar esta iniciativa el gobierno no hizo realmente mucho para promoverla o por impulsar su aprobación, los promotores y defensores de derechos humanos la rechazaron tajantemente, subrayando que era claramente insuficiente, sobre todo porque no incluía casos de ejecución extrajudicial y de tratos crueles, inhumanos o degradantes y porque le daba a la Procuraduría Militar la discreción para controlar los casos que podrían ser transferidos a la jurisdicción ordinaria.

A penas unas semanas después, la Procuraduría Militar impugnó un amparo concedido a los familiares de Bonfilio Rubio Villegas (un campesino indígena presumiblemente ejecutado por miembros del ejército en 2009) para que su caso fuera investigado y procesado por el sistema de justicia penal ordinario (Tlachinollan, 2012).[260]

Y es que además de la falta de interés por impulsar la debida aprobación de la reforma, lo que estaba en el fondo de la falta de diligencia era ese supuesto ir más allá, que en realidad, era un intento por preservar el fuero de guerra, ya que lo que cuidadosamente no refiere la ex funcionaria, es el hecho de que la iniciativa no ajustaba el fuero militar en el sentido ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino que establecía, para los casos de desaparición forzada, violación y tortura, la jurisdicción civil sobre los elementos militares, excluyendo al resto de los delitos, entre ellos, casi nada, el homicidio en su versión más grave: la ejecución extrajudicial, de tal suerte que la iniciativa de Calderón encontró así un muy amplio rechazo de las víctimas y sus representantes,[261] de la academia[262] y de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos que se pronunciaría en el siguiente sentido:

---

[260] ANAYA MUÑOZ, Alejandro. *El país bajo presión. Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México.* México, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica. 2012. Pág. 130.
[261] CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA "TLACHINOLLAN". "Implementación… *cit.* Pág. 149.
[262] CANTÚ, Jesús. "Fuero militar e impunidad" Proceso, Núm. 1773. 24 de octubre de 2010. Pág. 59. CARRASCO ARAIZAGA, Jorge. "Una reforma 'simulada'". Proceso, Núm. 1775. 7 de noviembre de 2010. Págs. 18, 19 y 20. LÓPEZ PÉREZ, Nancy J, y QUERO GARCÍA, Alberto Ulises. "La responsabilidad de México por el incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH" en *DFensor: Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del D.F.* No. 7, julio de 2011. Pág. 59.

21. Teniendo presente lo anterior, la Corte estima que si bien son positivos los esfuerzos del Estado para reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar, la iniciativa presentada es insuficiente pues no cumple plenamente con los estándares indicados en la Sentencia. En efecto, dicha reforma sólo establece que la jurisdicción militar no será competente tratándose, únicamente, de la desaparición forzada de personas, la tortura y la violación sexual cometidas por militares. No obstante, en la Sentencia, este Tribunal reiteró su jurisprudencia constante en el sentido de que "el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar", por lo cual las violaciones de derechos humanos cometidas por militares en contra de civiles no pueden ser objeto de la competencia de la jurisdicción militar.

22. Por otro lado, la Corte observa que, de acuerdo a dicha iniciativa, las actuaciones realizadas por el ministerio público militar previamente a su "desglose" a la jurisdicción ordinaria tendrían validez. Al respecto, en la Sentencia, la Corte se refirió a la incompetencia de la jurisdicción militar no solamente para juzgar y, eventualmente, sancionar a los responsables, sino también para la investigación de todo hecho que sea constitutivo de violaciones de derechos humanos de civiles. De lo anterior se desprende que el ministerio público militar tampoco es competente para investigar tales violaciones de derechos humanos. Por lo tanto, el Estado debe adoptar medidas tendientes a la reforma del artículo 57 del Código de Justicia Militar de manera tal que sea compatible con los estándares indicados en la Sentencia. [263]

Antes de la iniciativa presentada por Calderón, el 30 abril de 2009, los Senadores Lázaro Mazón Alonso, Silvano Aureoles Conejo, Rubén Fernando Velázquez López y José Luis

[263] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. Estado Unidos Mexicanos. Supervisión de cumplimiento, de sentencia, 19 de mayo de 2011.

Máximo García Zalvidea, integrantes del grupo parlamentario del PRD presentaron una iniciativa para reformar tanto el Código de Justicia Militar como la Ley Federal de delincuencia organizada.[264] Durante la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, el 27 de abril de 2010, el en ese entonces Diputado Federal Alejandro Encinas Rodríguez presentó ante la Cámara Baja una iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual propuso reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política y del Código de Justicia Militar, para eliminar la extensión extraordinaria del fuero militar hacia los delitos del orden común, toda vez que esta disposición contraviene lo previsto en el artículo 13 constitucional.[265] Posteriormente, el Senador René Arce, del mismo grupo parlamentario, presentó una nueva iniciativa, el 28 de octubre de 2010, que pretendía reformar diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[266] Las anteriores iniciativas y la presentada por el Ejecutivo no fueron dictaminadas en el plazo de la Legislatura, a pesar del constante esfuerzo de las víctimas para que ello ocurriera.[267]

Ya en la actual Legislatura, en el Senado de la República, Pablo Escudero Morales, del grupo parlamentario del PVEM, presentó su propia iniciativa con proyecto de decreto a través del cual pretendía reformar y adicionar el artículo 57 del Código de Justicia Militar, lo anterior ocurrió el 4 de septiembre de 2012;[268] Angélica de la Peña Gómez, del grupo parlamentario del PRD presentó el 20 de septiembre de 2012 una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley de Disciplina del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Disciplina Militar

---

[264] Consultado en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=20462
[265] Consultado en http://gaceta.diputados.gob.mx en su edición del 27 de abril de 2010.
[266] Consultado en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=27375
[267] "Al grado tal, que se han visto precisadas a recurrir a otras acciones para lograrlo, por ejemplo, según publicación en Internet, Inés Fernández acudió a la Cámara de Diputados a pedir a los legisladores su intervención para que la sentencia sea cumplida". http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/10/20/index.php?section=sociedad&article=006n1soc.
Así también, según un boletín expedido por el Centro Pro, con fecha 26 de mayo de 2011, se indica que Valentina Rosendo inició una gira por Europa, coordinada por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, Amnistía Internacional y Brigadas de Paz Internacional, con la finalidad de hacer público el incumplimiento del Estado mexicano respecto a las sentencias. "En realidad poco se ha hecho, sólo se tiene conocimiento de que se han instalado mesas de trabajo para acordar sobre las acciones específicas de cumplimiento, además de que se publicaron las sentencias en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 2011". RANGEL HERNÁNDEZ, Laura. "Sentencias… *cit.* Nota 35.
[268] Consultado en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36628

para el personal de la Armada de México;[269] Diva Hadamira Gastélum Bajo, del grupo parlamentario PRI hizo lo propio el 19 de febrero de 2013, presentando iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 102 del Código de Justicia Militar;[270] Aarón Irízar López, del mismo grupo parlamentario que la senadora anterior presentó el 5 de marzo de 2013 iniciativa con proyecto de decreto por el que propuso la reforma al segundo párrafo y derogando el párrafo in fine del artículo 57, una reforma a la fracción II y la derogación de los incisos a) y e) del mismo artículo y así como del artículo 58, todos los anteriores del Código de Justicia Militar;[271] mientras que Alejandro Encinas Rodríguez, en su condición ahora de senador del grupo parlamentario del PRD, presentó el 20 de marzo de 2013 una nueva iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga los artículos 57, 58, 78, 153, 154, 156, 330, 435, 442, 603 y 740 del Código de Justicia Militar.[272]

Mientras que en la Cámara de Diputados, Víctor Manuel Bautista López del grupo parlamentario del PRD presentó iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar para acotar el fuero militar a la luz de las disposiciones vigentes en materia de derechos humanos, la que en su exposición de motivos señala que el interés de su presentación consiste en atender las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos por lo que corresponde al fuero militar, iniciativa que fue turnada el 26 de febrero de 2013 a las Comisiones Unidas de Justicia y Defensa Nacional para su estudio y dictamen.[273] Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila de Movimiento Ciudadano presentaron su propia iniciativa para reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar, la que fue publicada el 3 de enero de 2013.[274]

Como puede apreciarse, las Cámaras del Congreso de la Unión contaron con una importante cantidad de iniciativas, los promotores de las mismas, en mayor o menor grado, insistieron en su discusión y dictamen, al grado de que el propio diputado Víctor Manuel Bautista López, advirtiendo el vencimiento de los plazos de la segunda prórroga otorgada a la iniciativa que suscribió, en su condición de integrante de la Comisión Permanente del H. Congreso de la

[269] Consultado en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36929
[270] Consultado en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=39268
[271] Consultado en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=39579
[272] Consultado en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=39940
[273] Consultado en http://gaceta.diputados.gob.mx edición del 7 de febrero de 2013.
[274] *Ibídem*. Edición del 3 de enero de 2013.

Unión, presentó el 17 de julio de 2013, proposición con punto de acuerdo en relación con el cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en los que el Estado Mexicano ha sido parte, cuya resolución primera fue turnada a las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras, señalando:

> *PRIMERO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta a las Juntas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y del Senado de la República para que, en el ámbito de sus atribuciones, promuevan que las Comisiones de Justicia y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados y las de Justicia y Estudios Legislativos del Senado concluyan, dentro de los plazos establecidos en los ordenamientos internos, el estudio y análisis de las iniciativas para reformar, derogar y adicionar el Código de Justicia Militar que les han sido remitidas y presenten el dictamen correspondiente, lo anterior en cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano.*[275]

El 14 de mayo de 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una nueva resolución sobre la supervisión de cumplimiento de la sentencia del caso Radilla Pacheco, señalaría lo siguiente:

> *28. Además, el Tribunal valora los esfuerzos del Estado tendientes a reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar. No obstante lo anterior, la Corte reitera lo dicho en la Resolución de Cumplimiento emitida el 19 de mayo de 2011 en el presente caso, en el sentido de que la iniciativa presentada al Congreso de la Unión el 19 de octubre de 2012 "es insuficiente pues no cumple plenamente con los estándares indicados en la Sentencia", ya que permitiría la investigación por parte del ministerio público militar de delitos perpetrados por militares en contra de civiles,*

[275] Consultado en http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/jul/20130725.html#Proposicion1

y porque "dicha reforma sólo establece que la jurisdicción militar no será competente [al tratarse], únicamente, de la desaparición forzada de personas, la tortura y la violación sexual cometidas por militares".[276]

Lo que fue reiterado por la Corte en un pronunciamiento similar dictado respecto del caso Cabrera García y Montiel Flores el 21 de agosto del mismo año.[277]

De tal forma que con las obligaciones impuestas por las cuatro sentencias y reiteradas en tres oportunidades en las que la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre el cumplimiento de las mismas, las autoridades legislativas decidieron concluir el proceso de reforma que se desarrolló principalmente en el Senado de la República presentándose dos anteproyectos de dictamen, el primero el 10 de julio de 2013 y el segundo el 2 de septiembre del mismo año,[278] aprobándose la versión final del proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en materia de justicia militar, el 24 de abril de 2014.[279] Sin ningún cambio fue aprobada la Minuta, sin hacer referencia alguna a las iniciativas presentadas en dicha Cámara, por los diputados el 30 de abril del mismo año[280] y el decreto fue publicado el 13 de junio de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. Con lo anterior y cinco años y siete meses después de emitida la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla, la primera en la que se ordenó a nuestro país la reforma al artículo 57 del Código de Justicia Militar, se dio debido cumplimiento a la medida instruida, cumpliendo

[276] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. México. Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia. 14 de mayo de 2013. Párr. 28.
[277] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de agosto de 2013. Párr. 38.
[278] Apunto como dato adicional que el 16 de octubre de 2013, en el marco del Expediente Varios 1396/2012 relativo a la determinación de las obligaciones que le surgen al Poder Judicial de la Federación a partir de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, presenté ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso Amicus Curiae en el que expuse las dilaciones y las medidas adoptadas por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados que no sólo incumplían sino que rayaban en el franco desacato a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitando que se procediera a presentar ante el Juez de Distrito al Presidente de la Cámara por el incumplimiento de las sentencias.
[279] Consultado en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=47059
[280] Consultado en http://gaceta.diputados.gob.mx edición del 30 de abril de 2014.

en su contenido con los parámetros definidos por la Corte aún que evidentemente no fue en un plazo razonable.

2.6 La actitud adoptada por autoridades federales y estatales en el cumplimiento de las medidas ordenadas en el caso de la sentencia del Campo Algodonero.

La primer sentencia dictada de gran relevancia para nuestro país, en la que el Estado mexicano fue encontrado responsable, cuya importancia deriva del contexto generalizado en el que ocurrieron los hechos, fue el caso González y Otras, conocida como la del "Campo Algodonero", que fue emitida el 16 de noviembre de 2009, notificada al Estado el 10 de diciembre de 2009 y sobre la que el Estado mexicano ha presentado tres informes de cumplimiento de sentencia (10 de diciembre de 2010, 10 de diciembre de 2011 y 22 de enero de 2013).[281]

Con relación a la cual el sentimiento que prevalece es de una profunda decepción por el estado generalizado de incumplimiento en el que se ha incurrido.[282] Como ya he dicho, en el caso de esta sentencia, los doctores Ferrer y Silva en su obra "*Los feminicidios de Ciudad Juárez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Campo Algodonero, la segunda sentencia condenatoria en contra del Estado mexicano"*, en un apartado denominado "*¿Qué autoridades del Estado Mexicano están obligadas a concretar el deber de reparación adecuada derivado de la sentencia campo algodonero?"* realizan una distribución de cada una de las reparaciones ordenadas asignándolas entre las diferentes autoridades federales, estatales y municipales a partir de la distribución de competencias contenidas en el marco jurídico nacional y local a partir de las atribuciones de cada una.

Desgraciadamente las autoridades nacionales no hicieron lo mismo o no nos consta, en razón del impedimento para acceder a la documentación que me impuso la Secretaría de Gobernación. Ante ello sólo cabe preguntarnos, ¿no estaría bien que fuera una autoridad nacional y no los académicos, quien realizara dicha distribución de obligaciones? Bajo este

[281] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("campo algodonero") Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de mayo de 2013. Párr. 3.
[282] ALVAREZ, Rosa Maria. "Estudio Introductorio", en FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Los feminicidios…cit.* Pág. XLVI. RANGEL HERNÀNDEZ, Laura. "Sentencias… *cit*.

esquema de omisiones y de actuaciones inconsistentes, no podemos menos que expresar nuestra profundo pesar por el hecho de que las instituciones del Estado procuren una adecuada coordinación cuando se trata de enfrentar el procedimiento internacional, en esa fase del proceso no caben dudas, las autoridades no se ven impedidas por las ausencias o lagunas en la regulación, se suplen las deficiencias y el Estado actúa con solvencia, y aunque se reconoce que ante una sentencia el responsable sigue siendo el Estado en su conjunto, cuando se trata de atender lo ordenado, ese Estado unitario se disuelve entre sus muchas y muy variadas partes, esperando entonces que cada una de ellas se de por aludida a partir del contenido de cada una de las medidas ordenadas, esperando que cada parte del Estado asuma espontáneamente su obligación, aunque, eso si, continúe reportando información a la autoridad federal para efectos de presentar los informes correspondientes. Esta actitud vacilante y sujeta al cálculo político ha sido, sin duda, lo que acompaña la adopción de las medidas para cumplir esta sentencia.

Frente a la recomendación de los autores antes señalados, para que el Presidente de la República asistiera al acto de reconocimiento de la responsabilidad, lo que "*mandaría un mensaje claro de la voluntad de acatamiento del fallo a todos los poderes públicos nacionales y también a la comunidad internacional,"*[283] lo ocurrido fue distinto, el evento que debía realizarse en noviembre de 2010, se pospuso hasta los primeros días del mismo mes pero de 2011 y fue encabezado por el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Lic. Felipe Zamora,[284] la Secretaria General de Gobierno de Chihuahua y el Secretario del Ayuntamiento de Juárez,[285] el grado de desesperación por el incremento de mujeres desaparecidas provocó incluso un enfrentamiento público en el que los familiares de *"las víctimas recientes interrumpieron al funcionario federal, al reclamar la poca efectividad en el esclarecimiento de los asesinatos de sus familiares"*.[286] El 30 de agosto de 2012, con la

[283] FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando Silva García. *Los feminicidios… cit.* Pág. 62.
[284] ARMENDARIZ GONZÁLEZ, José Luis. "Las víctimas y otros actores sociales en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso 'campo algodonero'" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…* Págs. 58 y 59.
[285] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("campo algodonero") Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de mayo de 2013. Párr. 57.
[286] ARMENDARIZ GONZÁLEZ, José Luis. "Las víctimas y otros actores sociales en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso 'campo algodonero" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…cit.* Pág. 56.

presencia del Secretario de Gobernación, se inauguró la escultura "Flor de Arena",[287] que acompaña el muro con los nombres de las mujeres y niñas víctimas de feminicidios así como la placa con la historia de los homicidios de mujeres por razones de género,[288] cumpliendo así la medida que ordenaba la construcción de un memorial.[289]

En este caso los encuentros[290] no fueron suficientes para efectos de la implementación de las medidas ordenadas, según lo declaró Héctor Arcelus, Secretario del Ayuntamiento de Ciudad Juárez, lo que propició que los familiares no acudieran al acto público,[291] no se cumplieron los acuerdos adoptados con los familiares de las víctimas, por ejemplo, que el memorial incluyera la lista de las mujeres víctimas de la violencia de género;[292] hubo notorios *retrasos en el pago de compensaciones y reparaciones a las víctimas y representantes.*[293] *"(m)uestra de ello es la falta de servicios médicos que debían proporcionar a los familiares y cuyo incumplimiento se ha justificado bajo el argumento 'de falta de presupuesto'* ".[294]

Sobre la medida más importante del caso: la investigación de los asesinatos, esta quedó a cargo de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua. El 2 de diciembre de de 2011, fue detenido Eduardo Chávez Marín, como el probable asesino de Esmeralda Herrera Monrreal y también fue procesado José Francisco Granados de la Paz, quien se auto inculpa de haber matado a las ocho mujeres y otras más, quien señala a Edgar Álvarez Cruz como su cómplice, quien ya estaba condenado a 47 años de prisión por otra muerte, la de Mayra Juliana Reyes Solís,[295] *"(e)n una publicación reciente sobre el cumplimiento a la sentencia del campo algodonero, las víctimas señalan que no creen que las autoridades tengan avances significativos para localizar y detener a los homicidas de las tres jóvenes, que haya sancionado a los funcionarios públicos que retrasaron las investigaciones y menos aún de aquellas*

[287] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("campo algodonero") Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de mayo de 2013. Párr. 60.
[288] *Ibídem*. Párr. 69.
[289] *Ibídem*. Párr. 72.
[290] RANGEL HERNÀNDEZ, Laura. "Sentencias… *cit.* Nota. 21.
[291] AMADOR, Diana. "México cumple a medias sentencia de la Corte sobre feminicidios de Juárez". *CNN México,* 15 de diciembre de 2010. Consultado en http://mexico.cnn.com/nacional/2010/12/15/mexico-cumple-a-medias-sentencia-de-la-corte-sobre-feminicidios-de-juarez
[292] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("campo algodonero") Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de mayo de 2013. Párr. 58.
[293] ARMENDARIZ GONZÁLEZ, José Luis. "Las víctimas… *cit.* Pág. 46.
[294] LÓPEZ PÉREZ, Nancy J, y QUERO GARCÍA, Alberto Ulises. "La responsabilidad… *cit.* Pág. 58.
[295] ARMENDARIZ GONZÁLEZ, José Luis. "Las víctimas… *cit.* Pág. 46.

autoridades que hostigaron a los familiares de las víctimas que exigían al Estado justicia".[296] Más aún, en el proceso que se prolongó por 5 años, la Procuraduría de Justicia de Chihuahua fue señalada de haber cometido violaciones a la integridad de los implicados y por cometer actos de tortura, incluso fue señalada por la probable responsabilidad de sus elementos en el asesinato de uno de los abogados que tenía a su cargo la defensa de uno de los implicados, quien fue asesinado a pesar de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había dictado medidas cautelares.[297] De tal suerte que en su resolución de supervisión de cumplimiento de la sentencia, la Corte Interamericana se da por notificada de la sujeción a proceso de una persona, en el caso de Esmeralda Herrera, precisa que éste se encuentra en la fase desahogo del proceso jurisdiccional respectivo, mientras los otros dos casos continúan en fase investigación, destacando la invitación a expertos internacionales para que contribuyan al desahogo de las mismas.[298]

Adicionalmente debe señalarse *"la falta de avances en la investigación sobre los hechos materia de la demanda y en el inicio de procedimientos penales contra los funcionarios públicos que cometieron una serie de irregularidades ya probadas por la Corte IDH* ",[299] a pesar de que los funcionarios públicos están perfectamente identificados y es posible acreditar las acciones que se les imputan por impedir u obstaculizar el acceso a la justicia de las víctimas, sobre este tema, la Procuraduría General de la República presentó en su Informe Final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua,[300] cuya última actualización data del 03 de julio de 2012, en su anexo 9, el "*Listado de posibles responsabilidades administrativas y penales en contra de servidores públicos",* el que incluso ya no está disponible en línea, sin que la información emitida por las autoridades nacionales abunde en esta materia. No obstante, la Corte Interamericana, en su resolución de supervisión de cumplimiento de la sentencia identifica en tres líneas distintas, la actuación de los agentes nacionales: : *"i) una investigación llevada a cabo por la Fiscalía Especializada en Control, Análisis y Evaluación perteneciente a la Fiscalía*

[296] *Ibídem*. Pág. 58.
[297] *Ibídem*. Págs. 44 y 45.
[298] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("campo algodonero") Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de mayo de 2013. Párr. 29.
[299] LÓPEZ PÉREZ, Nancy J, y QUERO GARCÍA, Alberto Ulises. "La responsabilidad… *cit.* Pág. 58.
[300] http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Casos%20de%20Interes/Muertas%20de%20Juarez/Informe%20Final.asp, última consulta última consulta realizada el 10 de junio de 2013.

General del Estado de Chihuahua, la cual habría prescrito; ii) el inicio de un proceso de tipo penal titulado '21/2007 bis', mediante el cual se estarían explorando las eventuales responsabilidades penales de los funcionarios públicos, y iii) sanciones administrativas impuestas a funcionarios judiciales que habían incurrido en conductas irregulares". [301] Manifestando mayores avances en estos últimos, cuyos resultados más relevantes son la imposición de " '*treinta y seis actos sancionatorios de índole administrativa', concretamente 3 amonestaciones, 7 suspensiones, 5 destituciones y 23 inhabilitaciones. Asimismo, agregó que 'se depuraron las instituciones de procuración de justicia de Chihuahua, separando de su cargo a los funcionarios responsables de irregularidades en el desempeño de sus atribuciones' ".*[302]

Aunque "*(l)a mayoría (de los familiares de las víctimas) insiste que México incumple con las sentencias de la Corte Interamericana, no tanto en su aspecto de reparación económica sino en su fondo: la transformación de la sociedad para garantizar que no violen los derechos humanos de las personas*",[303] tan es así que como refiere José Luis Armandáriz:

> *Aparecen…y también nuevos casos de feminicidio de Juárez en noticias tomadas de los periódicos o noticieros donde las víctimas aparecen con lesiones y según las autoridades son causa del crimen organizado, en 2010 sumaron más de 300, por lo que algunas organizaciones desacreditaron esta versión señalando que; primero se atribuían los asesinatos por que las mujeres se vestían de manera provocativa y ahora las matan por narcas.*[304]

Todo lo anterior pone en tela de duda el propio *"interés del Estado mexicano en realizar cambios legislativos y estructurales para el cumplimiento de los compromisos internacionales"*,[305] al respecto Armendariz realiza el siguiente recuento:

---

[301] *Ibídem*. Párr. 39.
[302] *Ibídem*. Párr. 34.
[303] ARMENDARIZ GONZÁLEZ, José Luis. "Las víctimas… *cit.* Pág. 45.
[304] *Ibídem*. Pág. 57.
[305] *Ibídem*. Pág. 56.

En el resolutivo ocho sobre la estandarización en los protocolos de investigación relacionados con desaparición de personas, violencia sexual y homicidios de mujeres, el Estado dice que ya cumplió, pero las organizaciones aseguran que no cuentan con fundamentos sólidos para creerles.

Con respecto al protocolo Alba, para la localización y búsqueda de mujeres o niñas, organizaciones de mujeres lo califican de complicado ya que se requiere que todas las personas tengan servicio de internet.

También las organizaciones critican que las capacitaciones en derechos humanos y de género emprendidas por el Estado no cumplen con señalamientos de la sentencia.

Sobre el programa de educación a la población para prevenir la violencia de género emprendida por el Estado, las organizaciones aducen que el programa que lanzó el gobierno federal para atender la crisis que se viven en el municipio, fue omiso a incorporar la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género.[306]

Con respecto a la obligación del Estado de crear una página electrónica que contenga información de todas las mujeres desaparecidas de 1993 a la fecha, los familiares criticaron, en su momento, que se ubicara como una parte del sitio electrónico de la Fiscalía General del Estado, y no como página ex profeso para ello, así como el que no se actualizaba permanentemente.[307] A principios de octubre de 2014, integrantes de la Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, mujeres integrantes del Comité de Madres y Familiares con Hijas Desaparecidas y el Observatorio de Violencia Social y de Género de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez dieron a conocer que el número de mujeres ausentes en Ciudad Juárez, Chihuahua, es de 108, e incluye a 10 durante 2014, mientras que la Fiscalía de Género sólo ha registrado 96 casos; denunciando además, que el sitio electrónico oficial de esa

[306] *Ibídem*. Pág. 59.
[307] *Ídem*.

dependencia, que permitía reportar desapariciones en tiempo real, estaba inactivo desde dos meses antes.[308]

Sobre la medida ordenada para crear una base de datos con información personal de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional, esta se creó,[309] pero *"las organizaciones no creen que tengan una base de datos genéticos forenses"*[310] y aunque la Procuraduría de Chihuahua tiene en su sitio de internet fotografías y datos de mujeres desaparecidas, no cuenta ni con información genética ni con un registro del número de cuerpos encontrados.[311]

El estado en que se encuentra el cumplimiento de esta sentencia, muestra que, como señala José Luis Armendáriz:

> *La etapa más sensible y más delicada dentro del sistema de protección, indudablemente lo es la de reparaciones y el cumplimiento cabal de éstas, toda vez que constituye el momento en que la víctima ve materializado el acto de justicia a la vez que es donde se refleja la eficacia jurídica de la sentencia, no obstante la obligación jurídica de acatar la resolución por parte del Estado y que se ve reflejada en lo planteado por el artículo 68.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la realidad es que en no pocos casos se le dificulta a la Corte el que los Estado* (sic) *acaten plena y totalmente el contenido del mandato reparatorio.*[312]

2.7. Determinaciones de las sentencias emitidas contra el Estado Mexicano, pendientes de implementarse.

De acuerdo con la información contenida en el Segundo Informe del Gobierno de la República *"Sobre las sentencias de la Corte IDH, de un total de 75 resolutivos, el 22.6% se ha cumplido*

[308] VILLALPANDO, Rubén. "Ocultan datos sobre desaparecidas en Juárez". La Jornada, 6 de octubre de 2014. Pág. 35.
[309] RANGEL HERNÁNDEZ, Laura. "Sentencias… *cit.* Nota. 21.
[310] ARMENDARIZ GONZÁLEZ, José Luis. "Las víctimas… *cit.* Pág, 59.
[311] AMADOR, Diana. "México… *cit*.
[312] ARMENDARIZ GONZÁLEZ, José Luis. "Las víctimas… *cit.* Pág. 62.

a cabalidad; del 36% está pendiente que la Corte IDH se pronuncie sobre su cumplimiento y 41.3% está pendiente de cumplirse",[313] así que a cinco años de que se emitiera la primera de las sentencias que aún se encuentran en proceso de implementación, el Estado mexicano, según su propia información, se encuentra a un poco más de la mitad de la atención de las obligaciones que se le han impuesto, procederé ahora a señalar los aspectos pendientes de implementarse en el caso de cada una de ellas.

2.7.1 Caso González y Otras, "campo algodonero".

A pesar de que ésta fue la segunda sentencia emitida en la que se encontró responsable al Estado México, la primera de aquellas que aún se encuentran en proceso de implementación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido una sola resolución de supervisión de cumplimiento, el 21 de mayo de 2013.[314] Si partimos del contenido de esa resolución emitida por la Corte y de los informes oficiales que se encuentran a nuestra disposición, tendríamos que señalar que por lo que respecta a la primera y más importante medida ordenada por la Corte Interamericana en este caso: conducir eficazmente el proceso penal y sancionar a los responsables materiales de los hechos padecidos por las jóvenes González, Herrera y Ramos,[315] el Estado sólo ha informado de la detención y sujeción a proceso de un probable responsable en el caso de la segunda de las víctimas, lo cual se ha determinado a partir de la confesión de dicha persona.

La Corte Interamericana consideró necesario que el Estado le remitiera "*información detallada sobre: i) las líneas de investigación que se hayan generado para intentar abarcar los tres casos; ii) las acciones que se hayan realizado que muestren si se ha cruzado prueba o información entre los tres casos; iii) la forma en que se ha tenido en cuenta el posible contexto de violencia contra la mujer en que se enmarcarían los tres homicidios, y iv) la forma en que se estarían*

[313] Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *2do. Informe… cit.* Pág. 113.
[314] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("campo algodonero") Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de mayo de 2013.
[315] No se debe olvidar que en esta materia, se ha sostenido una clara jurisprudencia al respecto: "La Corte Interamericana precisó desde un principio, que esta obligación de investigar y sancionar aunque es de medios, no es una mera formalidad y que la misma debe ser asumida con 'seriedad'". AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit.* Pág. 152.

implementando los protocolos pertinentes o los lineamientos sobre perspectiva de género que fueron ordenados en la Sentencia".[316] Por lo que consideró que la medida se encuentra en proceso de cumplimiento.[317]

En lo que corresponde al deber de investigar las irregularidades cometidas por los funcionarios públicos, la Corte Interamericana ha ordenado que se le remita mayor información para conocer a plenitud la determinación de prescripción de responsabilidades penales por plazo o por separación de las funciones públicas;[318] mientras que señaló que con respecto a la investigación penal titulada "21/2007 BIS", se requerían las copias del expediente para advertir sus avances; [319] y, sobre los procedimientos administrativos requirió información pormenorizada de todas las investigaciones, en razón de lo cual determinó que esta medida se encuentra abierta hasta que se proporcione mayor información.[320]

Sobre los actos de hostigamiento que padecieron los familiares de las mujeres desaparecidas, el Estado se limitó a informar que ante el Ministerio Público y la Comisión Estatal de Derechos Humanos no se han presentado denuncias al respecto,[321] lo que fue rechazado por las víctimas[322] y la misma Comisión Interamericana.[323] La Corte manifestó su rechazo a las justificaciones del Estado y le ordenó realizar las diligencias e investigaciones que habían sido determinadas desde la sentencia de fondo, declarando esta medida como pendiente de cumplirse y determinando que el Estado debe remitir información precisa de las acciones que adopte.[324]

En cuanto hace a las adecuaciones ordenadas al Protocolo Alba,[325] el Estado informó de una serie de procedimientos implementados para perfeccionarlo, así como de su activación en diez

---

[316] *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("campo algodonero") Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de mayo de 2013*. Párr. 30.
[317] *Ibídem*. Párr. 31
[318] *Ibídem*. Párr. 40.
[319] *Ibídem*. Párr. 41.
[320] *Ibídem*. Párr. 42.
[321] *Ibídem*. Párr. 43.
[322] *Ibídem*. Párr. 44.
[323] *Ibídem*. Parr. 45.
[324] *Ibídem*. Párr. 49.
[325] Vale la pena recordar que el Protocolo Alba es el mecanismo diseñado por las autoridades de Chihuahua para atender las denuncias de desaparición y extravío de personas, así como para coordinar acciones de búsqueda en el caso de mujeres y niños desaparecidos. El protocolo se ha ido perfeccionando progresivamente ya que

ocasiones,[326] lo cual fue rechazado por las víctimas quienes manifestaron que su activación sólo se había presentado en el 33% de los casos ocurridos,[327] posteriormente el Estado corrigió el rumbo y adoptó una serie de trabajos para perfeccionarlo entre 2008 y 2012, entre las cuales se encuentra la integración de un "*Grupo Técnico de Colaboración conformado en 2008 e 'integrado por servidores públicos de diversas dependencias del gobierno federal, del estado de Chihuahua y del Municipio de Ciudad Juárez'* ". [328] Al respecto, la Corte Interamericana ha considerado que aún cuando dicha medida no es una obligación de resultado, sino de medio, se debe verificar hasta que "*punto se han eliminado los obstáculos de hecho o de derecho que puedan restar efectividad a las búsquedas o que dificulte su inicio, así como la asignación de recursos humanos, económicos, logísticos y científicos respecto a la implementación del protocolo Alba… (y) a cómo opera la confrontación con el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas*".[329] Por lo que requirió mayor información para verificar el cumplimiento de la medida.[330]

Mientras que en lo correspondiente a la creación de una base de datos nacional que contuviera información sobre las mujeres y niñas desaparecidas, información principalmente genética y muestras celulares de sus familiares, así como de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de su vida en Chihuahua, en su primer informe el Estado señaló que crearía el Registro Nacional de Personas Extraviadas (RENPE), informó de la existencia

---

como lo señalara la propia Corte Interamericana en la sentencia en estudio, inicialmente sólo se activaba en casos de "alto riesgo", esto es, cuando la víctima mostraba "características específicas", entre ellas que existiera certeza de que no tenían motivos para abandonar el hogar, se tratara de una niña, tuviera una rutina estable y que el reporte tuviera características vinculadas con los homicidios seriales. 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. Párr. 505. El protocolo se desarrolla en etapas, inicialmente dos, la primera consistía en la presentación del reporte ante los funcionarios públicos y la recolección de muestras biológicas de los familiares para integrar el banco de datos, a cargo de los familiares quedaba el deber de repartir la información en las diversas corporaciones policiacas; en la segunda parte se priorizaban las acciones de difusión a otro tipo de instituciones para la distribución de la información para poder localizar a las personas extraviadas, también en esta etapa se pedía la cooperación de los medios de comunicación para la pronta difusión y distribución de esta información, además de su reproducción en el transporte colectivo, escuelas, maquiladoras, viviendas, edificios públicos y tortillerías. http://laopcion.com.mx/noticia/11656 Desde 2014 se consideran tres etapas: Primero se notifica la desaparición a la autoridades de los tres órdenes de gobierno; después de 72 horas se integra la carpeta de denuncia y si aún no aparece en la tercera etapa, se agrega a la búsqueda el trabajo de investigación. http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/chihuahua-presenta-protocolo-alba-para-buscar-a-desaparecidos.html

[326] *Ibídem*. Párrs. 83 y 84.
[327] *Ibídem*. Párr. 85.
[328] *Ibídem.* Párr. 87.
[329] *Ibídem*. Párr. 90.
[330] *Ibídem.* Párr. 91.

del Banco Nacional de Datos sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) y del funcionamiento de "Plataforma México" en todo el país;[331] en el segundo hizo referencia al funcionamiento del RENPE, *"(i)nformó sobre un acuerdo con el Buró Federal de Investigaciones de Estados Unidos respecto al suministro del software 'CODIS' para 'instalar una Base de Datos Nacional, conformada por información genética'. Además, resaltó que el BANAVIM 'actualmente se encuentra en desarrollo' y que 'a partir de 2004 se estableció una Base de Datos Genéticos [,...] debidamente actualizada', y que 'contiene las huellas genéticas de cadáveres o restos humanos ingresados al Servicio Médico Forense'"*. [332] Los representantes de la víctimas señalaron una serie de deficiencias por las condiciones de implementación de las autoridades estatales, la falta de información desagregada, actualizada y la carencia de protocolos de resguardo.[333]

En su más reciente informe, las autoridades informaron de la aprobación de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas que establece los criterios de operación del RENPE, así como la reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y el desarrollo de "*una página de internet con el objeto de permitir el registro de expedientes con datos generales de mujeres y niñas reportadas como desaparecidas en todo el país… con las fichas de registro de 'código del ADN'. Según el Estado, dicho Registro cuenta con `filtros de búsqueda para niñas, adolescentes y mujeres, no solo de Ciudad Juárez, sino para todos los municipios de la República Mexicana'. Además, el Estado se refirió al suministro de un sistema de software denominado 'CODIS', para la instalación de una Base de Datos Nacional con información genética, que 'inició su funcionamiento en el Laboratorio de Genética Forense de la [Procuraduría General de la Nación] desde diciembre de 2011, y que hasta [el 10 de diciembre de 2012] han sido cargados 4,100 perfiles genéticos y ha sido posible identificar a más de 100 cadáveres'. Señaló que '[l]a instalación del software y hardware en las entidades federativas se realizará una vez que se formalicen los convenios correspondientes' y que actualmente 'la [Procuraduría General de la República] otorga apoyo a las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas que no cuentan con laboratorios de genética forense'. Asimismo, se refirió a la base*

[331] *Ibídem*. Párr. 100.
[332] *Ibidem*. Párr. 101.
[333] *Ibídem*. Párr. 102.

de datos a nivel nacional denominados 'Banco Nacional de Datos sobre Casos de Violencia contra las Mujeres [BANAVIM]' que 'se encuentra funcionando' y que 'busca concentrar la información sobre casos de violencia contra las mujeres de las 32 entidades federativas".[334] La Corte Interamericana determinó que el Estado deberá de seguir informando de las acciones que realice para cumplir con esta medida.[335]

Por último, y con relación al deber del Estado de brindar atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita a los familiares declarados como víctimas por la Corte, conviene señalar lo que el órgano regional determinó en su resolución de supervisión de cumplimiento:

> *126. La Corte observa que, de la información suministrada por el Estado, se desprende que el diseño de un plan de atención integral a las víctimas todavía se encuentra en la fase de planeación, sin que el Estado haya ofrecido información detallada sobre la implementación de medidas concretas de atención, el tipo de tratamiento ofrecido, y los avances en la superación de las afectaciones físicas, mentales y emocionales de las víctimas y familiares. El Tribunal resalta que la Sentencia fue clara en señalar que la atención médica debía ser inmediata, adecuada y efectiva. Asimismo, es necesaria mayor información respecto a la atención médica y psicológica para las víctimas que no residen en Chihuahua. Por lo tanto, el Tribunal considera que el Estado debe continuar las gestiones pertinentes a fin de que las víctimas comiencen a recibir la atención requerida a la brevedad.*[336]

2.7.2 Caso Rosendo Radilla.

En este caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido cuatro resoluciones de supervisión de cumplimiento de la sentencia, los días 19 de mayo y 1 de diciembre de 2011,

[334] *Ibídem*. Párr. 104.
[335] *Ibídem*. Párr. 107.
[336] *Ibídem*. Párr. 126.

28 de junio de 2012 y 14 de mayo de 2013, me referiré a la información contenida en dichos instrumentos así como a la obtenida por otras fuentes.

De acuerdo con declaraciones hechas por Tita Radilla, una de las hijas del luchador social guerrerense Rosendo Radilla Pacheco, reconocida junto con su padre como víctima por los hechos cometidos por el Estado mexicano en la tercer sentencia en la que nuestro país fue declarado responsable por la violación de derechos convencionalmente reconocidos, *"(l)a sentencia de la Corte tiene 14 puntos, y han cumplido con la publicación, el acto de reconocimiento de culpabilidad y la indemnización económica, pero lo que más nos interesa es dar con el paradero de Rosendo Radilla, para que los familiares podamos tener paz y tranquilidad. No vemos resultados de las investigaciones y los militares que pueden saber dónde están (los restos) no han sido interrogados o se niegan a declarar"*.[337]

En efecto, con relación a la primera y más importante resolución de la sentencia, consistente en el deber de conducir eficazmente, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable, los procesos penales en relación con la detención y desaparición forzada de Rosendo Radilla, y la determinación de las debidas responsabilidades a los involucrados, la Corte ha señalado que *"de la información brindada por las partes, este Tribunal constata que existen declaraciones pendientes que podrían significar un avance sustantivo para la determinación de los responsables de la desaparición forzada del señor Radilla Pacheco, y que personas sindicadas dentro del proceso han fallecido como consecuencia del transcurso del tiempo. Al respecto, el Tribunal recuerda que la implementación de esta medida de reparación no sólo implica el deber de realizar investigaciones sobre el paradero del señor Radilla Pacheco, sino también la conducción eficaz, con la debida diligencia, y dentro de un plazo razonable, de investigaciones tendientes a determinar las responsabilidades penales que correspondan y las consecuencias que la ley prevea, teniendo en cuenta el patrón sistemático que permitió la comisión de graves violaciones de derechos humanos en este caso. La Corte resalta que han transcurrido aproximadamente 39 años desde que el señor Radilla Pacheco desapareció a manos de agentes estatales, por lo que insta al Estado a que realice, dentro de un plazo*

[337] CAMACHO SERVÍN, Fernando. "ONG… *cit*. Pág. 16.

razonable, las diligencias pendientes dentro de la averiguación previa." [338] Si bien reconoce la entrega de las copias del expediente a la familia, de acuerdo con el cronograma acordado, insta al Estado a continuar con estas acciones y mantener informado al órgano jurisdiccional de los avances en la implementación de la medida ordenada,[339] por lo tanto debemos calificarla como en proceso de cumplimiento, aunque al respecto vale la pena señalar los criterios que la autoridad ha seguido al investigar estos hechos, según lo que documenta Humberto Guerrero:

> *En cuanto a las investigaciones, destaca que las acciones y diligencias continúan sin dirigirse a esclarecer el funcionamiento y relación de las estructuras militares que operaron en México durante la guerra sucia, especialmente, en Atoyac de Álvarez, Guerrero; a pesar de los hallazgos y conclusiones de la Corte IDH en su sentencia, en el sentido de que la desaparición forzada del señor Radilla fue cometida por agentes militares que actuaron de conformidad con una estrategia generada desde el Estado como parte de una política. En otras palabras, el Estado mexicano ha continuado con la postura de caracterizar la desaparición forzada del señor Radilla como un acto aislado de criminalidad ordinaria, lo cual redunda en diligencias de investigación con alcances limitados.*[340]

Por lo que corresponde a la búsqueda efectiva y localización de los restos de Rosendo Radilla, el Estado informó de diversos trabajos de excavación realizadas en Atoyac, donde se ubicaban las instalaciones militares, sobre este tema, la Corte señaló lo siguiente: *"la búsqueda efectiva y localización inmediata del señor Radilla Pacheco o de sus restos mortales forman parte del derecho de los familiares a conocer la verdad, y permitirá aliviar la angustia y sufrimiento causados a su familia. Así, la Corte requiere al Estado que brinde información actualizada sobre las diligencias realizadas para la localización del señor Radilla Pacheco o, en su caso, de sus restos mortales".*[341] Lo que implica que luego de cuarenta años de la desaparición

[338] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 14 de mayo de 2013. Párr. 12.
[339] *Ibídem*. Párr. 13.
[340] GUERRERO ROSALES, Humberto Francisco. "El cumplimiento… *cit.* Pág. 169.
[341] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 14 de mayo de 2013. Párr. 17.

forzada, la autoridad no ha logrado ubicar los restos de Rosendo Radilla, por lo que la medida sigue en proceso de cumplimiento.

En lo que hace a las reformas legales, sigue pendiente de aprobarse la reforma al artículo 215-A del Código Penal Federal, por lo que prevalece el mandato señalado por la Corte Interamericana, en lo que a esta disposición corresponde, para que el Estado asegure *"su pronta sanción y entrada en vigor"*,[342] así como el deber del Estado de informar de *"la implementación efectiva de las reformas… al Código Penal Federal ordenada."*[343]

Y el último aspecto en proceso de cumplimiento es el deber del Estado de otorgar atención psicológica y/o psiquiátrica a las víctimas declaradas en el fallo, a lo que si bien se procedió al inicio de la fase de cumplimiento, la objeción de la señora Tita Radilla sobre la idoneidad de los funcionarios de PROVÍCTIMA, para atender a víctimas con las condiciones de las de la sentencia, condujeron a la Corte a requerir al Estado, además de la información sobre el cumplimiento de la sentencia, los documentos que acrediten la capacidad de los funcionarios de dicha dependencia, por lo que la medida se encuentra también, en proceso de cumplimiento.[344]

2.7.3 Caso Inés Fernández.

En lo que corresponde a este caso, la Corte Interamericana ha emitido, hasta ahora, una sola resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia, el 25 de noviembre de 2010, de acuerdo con la información periodística y a la contenida en los anexos del Segundo Informe del actual Gobierno de la República, que ya se ha citado, podemos señalar que fue hasta 2013 cuando se decidió ejercer la acción penal en contra de cuatro militares por los hechos analizados en la sentencia, por lo tanto, la obligación relacionada con el proceso penal por la violación de la señora Fernández Ortega continúa en proceso de cumplimiento.

[342] *Ibídem*. Párr. 29.
[343] *ídem*.
[344] *Ibídem*. Párr. 48.

Sobre el procedimiento para determinar la responsabilidad del Ministerio Público que dificultó la recepción de la denuncia que pretendía presentar la señora Fernández, nada se ha informado, por lo tanto también continúa en proceso de cumplimiento.

Como hemos visto sobre el tratamiento médico y psicológico, aún se estaba procediendo a determinar la forma como se prestaría, lo que la ubica también en proceso de implementarse, lo mismo pasa con los puntos 18, 19, 20 y 24 de la sentencia de fondo relacionados con la estandarización de los protocolos de actuación en la atención e investigación de violaciones sexuales; la implementación de programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres; el respectivo en materia de derechos humanos, dirigido a los elementos de las fuerzas armadas; y, el asegurar que los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual sean proporcionados por diversas autoridades, entre ellas, el Ministerio Público en Ayutla, por lo que deben señalarse también en proceso de atenderse.

Poco se sabe sobre la creación del centro comunitario en Barranca Tecoani y las medidas para que las niñas de la comunidad puedan realizar sus estudios en Ayutla de los Libres, por lo que debe considerarse como en proceso de cumplimiento.

2.7.4 Caso Rosendo Cantú.

En lo que corresponde a este caso, al igual que el anterior, la Corte Interamericana ha emitido, hasta ahora, una sola resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia, el 25 de noviembre de 2010, como ya señalé en el apartado anterior, fue hasta 2013 cuando se decidió ejercer la acción penal en contra de cuatro militares por los hechos analizados en la sentencia, por lo tanto, la obligación relacionada con el proceso penal por la violación de la señora Rosendo Cantú continúa en proceso de cumplimiento. Sobre el procedimiento para determinar la responsabilidad del Ministerio Público que dificultó la recepción de la denuncia que pretendía presentar Valentina Rosendo, nada se ha informado, por la tanto también la ubico en proceso de cumplimiento.

Como hemos visto sobre el tratamiento médico y psicológico, aún se estaba procediendo a determinar la forma como se prestaría, lo que la muestra también en proceso de implementarse; lo mismo pasa con los puntos 16, 17, 18 y 22 de la sentencia de fondo relacionados con la estandarización de los protocolos de actuación en la atención e investigación de violaciones sexuales; la implementación de programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, con una perspectiva de género y etnicidad; el respectivo en materia de derechos humanos, dirigido a los elementos de las fuerzas armadas; y, el asegurar que los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual sean proporcionados por diversas autoridades, entre ellas, el Ministerio Público en Ayutla, por lo que deben señalarse también en proceso de atenderse.

Poco se sabe sobre la asignación de mayores recursos al Centro de Salud de Caxitepec, así como de las campañas de concientización y sensibilización de la población en general sobre la prohibición y los efectos de la violencia y discriminación contra la mujer indígena, por lo que debe considerarse como en proceso de cumplimiento. Además debe señalarse que aún cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación abrió el Expediente Varios 1396/2012 relativo a la determinación de las obligaciones que le surgen al Poder Judicial de la Federación a partir de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, hasta ahora no se ha presentado el proyecto de resolución respectivo.

2.7.5 Caso Cabrera García y Montiel Flores.

Sobre este caso, la Corte Interamericana se ha pronunciado en una sola ocasión a través de la vía de supervisión de cumplimiento de sentencia, lo que hizo el 21 de agosto de 2013, en la que quedó evidenciado el desinterés del Estado por agilizar las investigaciones ordenadas sobre los alegados actos de tortura y para determinar las responsabilidades penales correspondientes, por lo que la Corte resaltó: *“que han transcurrido aproximadamente 13 años desde que los señores Cabrera García y Montiel Flores fueron detenidos y sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, por lo que insta al Estado a que realice, dentro de un plazo razonable, las diligencias pendientes dentro de la averiguación previa. En este sentido, la Corte*

recuerda que el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la limitación -y en algunos casos, la imposibilidad- para obtener las pruebas y/o testimonios, dificultando y aún tornando nugatoria o ineficaz la práctica de diligencias probatorias a fin de esclarecer los hechos materia de investigación, identificar a los posibles autores y partícipes, y determinar las eventuales responsabilidades penales. Sin perjuicio de ello, las autoridades nacionales no están eximidas de realizar todos los esfuerzos necesarios en cumplimiento de su obligación de investigar",[345] en razón de lo cual manifestó que no contaba con *"elementos para valorar los avances"*[346] respectivos, por lo que esta obligación debe considerarse como en proceso de cumplimiento.

En lo que corresponde al deber de adoptar medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y la utilidad del registro de detenciones, la Corte advirtió que la información proporcionada por el Estado no permite advertir si se están atendiendo las determinaciones contenidas en la sentencia de fondo, por lo que requirió información al respecto, por lo que debemos tener a dicha medida como en proceso de cumplimiento.[347]

2.7.6 Caso García Cruz y Sánchez Silvestre.

Siendo ésta la última y más reciente sentencia dictada, hasta este momento la Corte Interamericana no se ha pronunciado a través del procedimiento de supervisión de su cumplimiento. La información que se encuentra disponible permite señalar que se ha cumplido con la publicación ordenada, con el pago de las respectivas indemnizaciones, así como la publicación de la resolución del juicio de amparo 778/2012 del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en el Estado de México,[348] a través del cual se resuelve la situación jurídica de las víctimas y se eliminan los respectivos antecedentes penales, por lo que de las catorce medidas ordenadas, nueve seguirían pendientes o en proceso de implementación.

---

[345] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de agosto de 2013. Párr. 15.
[346] *Ibídem*. Párrs. 16 y 17.
[347] *Ibídem*. Párr. 47.
[348] Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *2do. Informe … cit.* Pág. 114.

2. 8 Conclusiones preliminares del capítulo.

Si partimos del hecho reconocido de que los órganos jurisdiccionales internacionales se encuentran limitados a determinar las responsabilidades de un Estado, en su conjunto,[349] frente a las normas internacionalmente reconocidas y en dichas disposiciones prevalece la ausencia de facultades coercitivas para imponer las decisiones que emiten y sancionar el incumplimiento[350] (incluso, en el ámbito de las relaciones y acuerdos bilaterales, las imposición de la medidas de sanción adoptadas previamente con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos se subordina a decisiones de real política)[351] y que en dicho plano los efectos del incumplimiento se limitan al activismo individual, de organismos de la sociedad civil o de los propios órganos, que busca cuestionar en el foro de la opinión pública internacional el grado de compromiso de cada Estado a partir de los compromisos adquiridos y avergonzar a aquellos que muestran notorios incumplimiento.[352]

A partir de las características del sistema internacional se pretende que la implementación de las medidas ordenadas por los órganos de protección de los derechos humanos, como la Corte Interamericana, dependan de las reglas básicas del derecho internacional que, según Ayala constituye *el requisito esencial para la garantía efectiva de la protección de la persona humana,*[353] así como de los principios tradicionales del derecho internacional, el pacta sunt servanda,[354] la buena fé,[355] el efecto útil del tratado,[356] principio de efectividad,[357] la incorporación de la norma nacional al orden jurídico interno;[358] en consecuencia, la

[349] FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción… cit.* Pág. 56.
[350] SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de derechos Humanos" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, Coords. *Derechos… cit.* Tomo II. Pág. 99
[351] ANAYA MUMÑOZ, Alejandro. *El país…cit.* Pág. 125.
[352] MAZA CALVIÑO, Emma Consuelo. *Derechos humanos. México: retórica sin compromiso*. México, Ed. FLACSO. 2009. Colección tesis premiadas. Pág. 17.
[353] AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit.* Pág. 133.
[354] SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación… *cit.* Pág. 105. HITTERS, Juan Carlos. "Los efectos… *cit,* Pág. 290. SERNA DE LA GARZA, José María. " 'Internacionalistas'… *cit.* Pág. 15. AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit.* Pág. 142.
[355]SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Pág. 13. BECERRA RAMÍREZ, Manuel. "Control de cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* Pág. 65.
[356] FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARVÍA, Fernando. *Jurisdicción… cit.* Pág. 67. AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit.* Pág. 142.
[357] CORZO SOSA, Edgar. "Las medidas provisionales: cumplimiento, impacto e incumplimiento". en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…* Pág. 163.
[358] SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos... cit.* Págs. 114, 115 y 116.

instrumentación de las medidas ordenadas por dichos órganos internacionales dependen de la actuación del Estado,[359] en vía de regreso.[360] para implementar, mediante acciones individualizadas, cada una de las determinaciones adoptadas por el órgano internacional.[361]

Y es justo en este aspecto donde los problemas comienzan a generarse, desde el plano del ordenamiento jurídico como consecuencia de la diversidad y especificidad propia de los sistemas jurídicos nacionales, a los que se confía el cumplimiento de las sentencias,[362] las distintas interpretaciones que los animan,[363] así como la existencia o no de normas internas que faciliten la implementación de las medidas ordenadas.[364] Desde el punto de vista del ejercicio de las funciones públicas, el cumplimiento de las sentencias dependen del grado de compromiso de los actores estatales con los principios de los derechos humanos,[365] las vacilaciones de los propios gobernantes,[366] así como la dificultad intrínseca de las medidas ordenadas.[367]

Lo que muchas veces se desplaza en la atención de los agentes encargados de implementar estas acciones es precisamente el hecho de que justo en el ámbito de su jurisdicción iniciaron las acciones que provocaron la afectación a los derechos declarados internacionalmente

[359] DULITZKY, Ariel E., "La Comisión Interamericana de derechos Humanos. Víctimas sin mordaza: El impacto del sistema interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El salvador y Perú." Citado en BENAVIDES, Luis. "La 'despolitización'…cit. Pág.84.
[360] FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Los feminicidios…* cit. Pág. 67.
[361] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 334.
[362] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 74. ORTIZ AHLF, Loretta. "Integración de las normas Internacionales en los ordenamientos Estatales de los Países de Iberoamérica", en MÉNDEZ SILVA, Ricardo, coord. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional.* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. Pág. 450.
[363] FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Los feminicidios… cit.* Págs. 49 y 50.
[364] JIMENEZ AGUILAR, Elisa. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano competente para hacer cumplir las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 23, 2007. Págs. 164 y 165. CORZO SOSA, Edgar, "Introducción... *cit*. Pág. 21. SERRANO GIUNCHETTI PIO COSTA, Camila. "Desafíos para o cumplimiento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos: legislaçào-ponte e foro político doméstico". en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…cit.* Pág. 409. SIERRA PORTO, Humberto A. "La Corte Constitucional colombiana frente al control de convencionalidad" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…cit.* Págs. 432 y 433. Págs. 250 y 251. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad…*cit.* Págs. 250 y 251.
[365] SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Pág. 111. ANAYA MUÑOZ, Alejandro. *El país… cit.* Pág. 143.
[366] KRSTICEVIC, Viviana. "Reflexiones sobre la ejecución de las sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos"; en CEJIL. *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires. Ed. CEJIL, 2007; Pág. 16. MAZA CALVIÑO, Emma Consuelo. *Derechos… cit.* Pág. 50.
[367] HITTERS, Juan Carlos. "Las garantías judiciales en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, Coords. *Derechos… cit.* tomo II. Pág. 44.

vulnerados[368] y el efecto de las sentencias o resoluciones de los órganos internacionales tienen como finalidad corregir esas actuaciones y restituir a la víctimas en su derecho en el estado anterior a la afectación,[369] hasta donde sea posible, por lo que su deber consiste en proceder con el mayor de los cuidados y buscando la mejor reparación a los derechos de las víctimas.[370] Pero lejos de actuar en ese sentido, con frecuencia, la autoridad recibe con indiferencia, hostilidad, hasta revanchismo, las propias sentencias; en ocasiones la respuesta es formal o hasta demagógica;[371] en no pocas, no se entiende que la fase contenciosa ha concluido y los hechos que motivan la declaración de responsabilidad se han probado[372] y constituyen cosa juzgada internacionalmente,[373] por lo que las víctimas no han llegado a la fase final de su reclamo, sino que en las más de las veces, continúan cuesta arriba exigiendo las reparaciones a que tienen derecho.[374]

Como se ha apreciado a lo largo de este capítulo, la legislación de nuestro país es insuficiente para recibir y procesar las sentencias, no hay autoridad que reciba el contenido de la resolución internacional y determine su distribución de acuerdo con las facultades legales de las diversas autoridades internas responsables de su cumplimiento, en consecuencia, no existe una obligación individualizada de asumir las acciones, integrar un cronograma de cumplimiento, exigible bajo un preciso régimen de responsabilidades administrativas y penales por el incumplimiento. Frente a ello la autoridad, que durante la fase contenciosa actuó de manera unitaria, coordinándose y superando, de esta forma, las deficiencias jurídicas, en la fase de cumplimiento alega las dificultades procesales que ya superó, recurre a ellas para tratar de justificar su falta de decisión, actúa de manera errática, en algunos temas no ha sido fácil vencer la resistencia de los agentes nacionales —que inicialmente contrariaban incluso las resoluciones de la Corte Interamericana—, de tal suerte que el cumplimiento de las sentencias se aprecia en aquellas medidas de sencilla adopción, postergándose los temas esenciales que

[368] BENAVIDES, Luis. "La 'despolitización'…cit. Pág. 91.
[369] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 47. SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Págs. 47 y 152. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Págs. 274 y 283.
[370] SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. *"La implementación … cit.* Pág. 121.
[371] ARMENDARIZ González, José Luis. *"Las víctimas…cit.* Pág. 64. BENAVIDES, Luis. "La 'despolitización'…*cit.* Págs. 95 y 96.
[372] CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA "TLACHINOLLAN". *"Implementación… cit.* Págs. 144 y 145.
[373] FAJARDO GÓMEZ, Mauricio. "La experiencia del Consejo de Estado colombiano". en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…cit.* Pág. 199.
[374] LÓPEZ PÉREZ, Nancy J. y QUERO GARCÍA, Alberto Ulises. *"La responsabilidad… cit.* Pág. 59. BENAVIDES, Luis. "La 'despolitización'…cit. Págs. 91 y 92.

motivaron la controversia internacional, prevaleciendo la victimización de las personas. Ese es el estado en el que se encuentran las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que hemos estudiado y las consecuencias más visibles de la actuación de los funcionarios públicos de nuestro país.

Capítulo Tercero.
Procedimientos jurídicos para el cumplimiento de las sentencias internacionales.

3.1 El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Los prolegómenos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos en nuestro continente se encuentran en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre, adoptada en julio de 1948, pero su constitución debe entenderse a partir del 22 de noviembre de 1969, fecha en la que se firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos,[375] en San José de Costa Rica, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.[376]

Para apreciar la especial naturaleza de la Convención Americana vale la pena recordar lo que la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado al precisar que "*…se inspira en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), está dotada de mecanismos específicos de supervisión, se aplica de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagra obligaciones de carácter esencialmente objetivo y tiene una naturaleza esencial, que la diferencia de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los Estados partes y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno"*.[377]

En esa misma oportunidad, la Corte Interamericana señaló que esa garantía colectiva, que forma parte esencial de la obligación asumida por los Estados que ratificaron la Convención, implica un ineludible compromiso de cumplir *"las disposiciones convencionales y sus efectos propios (effect utile) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo a la relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos […] sino también de las normas procesales, tal como la cláusula de aceptación de la competencia*

[375] VALENCIA VILLA, Alejandro "Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos" en MARTIN, Claudia, el al., comp. *Derecho internacional de los derechos humanos.* México. Coed. Universidad Iberoamericana, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y Fontamara. 2004. Pág. 145.
[376] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La corte… cit.* Pág. 105.
[377] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94. Párr. 94.

contenciosa del Tribunal. Tal cláusula, esencial a la eficacia del mecanismo de protección internacional, debe ser interpretada y aplicada de modo que la garantía que establece sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presentes el carácter especial de los tratados de derechos humanos […] y su implementación colectiva".[378]

De acuerdo con la información oficial de la Organización de los Estados Americanos y de la Corte Interamericana, veinticinco países del continente han ratificado o se han adherido a la Convención, entre ellos no se encuentran los Estados Unidos de América que si bien firmaron la Convención no la han ratificado. Entre los que si lo han hecho se ubican Argentina que lo hizo el 14 de agosto de 1984, Barbados el 05 de noviembre de 1981, Bolivia el 20 de junio de 1979, Brasil el 09 de julio de 1992, Colombia el 28 de mayo de 1973, Costa Rica —el primer país en hacerlo— el 02 de marzo de 1970, Chile el 10 de agosto de 1990, Ecuador el 08 de diciembre de 1977, El Salvador el 20 de junio de 1978, Grenada el 14 de julio de 1978, Guatemala el 27 de abril de 1978, Haití el 14 de septiembre de 1977, Honduras el 05 de septiembre de 1977, Jamaica el 19 de julio de 1978, México el 02 de marzo de 1981, Nicaragua el 25 de septiembre de 1979, Panamá el 08 de mayo de 1978, Paraguay el 18 de agosto de 1989, Perú el 12 de julio de 1978, la República Dominicana —el último país en adherirse, hasta ahora— el 03 de junio de 1993, Suriname el 12 de noviembre de 1987, Trinidad y Tobago el 03 de abril de 1991, Uruguay el 26 de marzo de 1985 y Venezuela el 23 de junio de 1977. Hasta este momento sólo dos países se han separado del sistema regional, el primero fue Trinidad y Tobago quien denunció el Pacto de San José el 26 de mayo de 1998 y lo mismo hizo Venezuela, el 10 de septiembre de 2012.[379]

En la Convención se definen las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[380] (Art. 41) y de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos[381] (Arts. 62.3 y 64), señalándose los procedimientos a desahogarse ante dichas instancias de protección regional de los derechos humanos.

---

[378] *Ibídem*. Párrs. 82 y 83

[379] http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm y http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/historia-de-la-corteidh

[380] "La Comisión fue creada mediante Resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago de Chile, 1959)". RODRIGUEZ-PINZÓN, Diego. "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos" en MARTIN, Claudia, et al., comp. *Derecho… cit.* Pág. 174.

[381] "La Corte Interamericana, creada al cabo de tantos esfuerzos y proyectos, quedó integrada el 22 de mayo de 1979, fecha en que la Asamblea General de la OEA eligió, durante su Séptimo Período Extraordinario de Sesiones, a los primeros jueces que la compondrían…" GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 49.

El propio Pacto de San José deposita en la Corte Interamericana la condición de guardián jurisdiccional de su contenido, que ejerce sus funciones a partir de dos procedimientos explícitos, las opiniones consultivas y los casos contenciosos y uno más, deducido del segundo antes mencionado, las resoluciones de supervisión de cumplimiento. En ese sentido, el Dr. Carlos Ayala expresa que *"la ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana tiene su fundamento en el derecho a la tutela judicial efectiva frente a las violaciones a los derechos humanos por parte de los Estados parte de la Convención Americana. Es en este sentido que debe ser interpretado ese derecho a la protección judicial reconocido en la Convención Americana, como el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido, o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos reconocidos por dicha Convención. Para que la tutela judicial sea efectiva, la Convención Americana exige entre sus elementos esenciales que los Estados partes se comprometan a 'garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso' "*.[382] Para este autor, *"la tutela judicial no es efectiva, si no alcanza a ejecutar lo decidido en la sentencia de la Corte Interamericana. Ello, en virtud de que el ejercicio de todo poder o función judicial conlleva la competencia para: Conocer el conflicto; Decidir mediante una sentencia con fuerza de verdad legal, y… Hacer cumplir lo decidido"*.[383]

Es importante señalar que las sentencias constitutivas emitidas por la Corte tienen una destacada relevancia, de acuerdo con la opinión de Ayala ello se debe a que *"consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica. En materia de derechos humanos, la Corte Interamericana ha sido muy activa y a su vez creativa –a diferencia de su par europea– , en desarrollar en sus sentencias de fondo y reparaciones, diversos mandatos a los Estados mediante los cuales se dispone que se garantice a la víctima el goce de su derecho o libertad conculcados; y que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos, así como el pago de una justa indemnización a la parte lesionada".*[384]

[382] AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución…*cit*. Pág. 132.
[383] *Ibídem*. Pág. 133.
[384] *Ibídem*. Pág. 136.

En ese mismo sentido José Luis Armendáriz advierte con claridad las consecuencias derivadas de las sentencias de la Corte en el Sistema Interamericano en su conjunto al señalar:

> *Indudablemente el sistema interamericano es un sistema reparador, una vez que la Corte determina que ha existido una violación a derechos humanos contenida en la Convención Americana por parte del Estado demandado, se procede a fijar las consecuencias de ese acto como efecto derivado de responsabilidad internacional, deviene con ello dentro de una escala de responsabilidad de manera muy variada, que inicia con la obligación de restituir el derecho violado, si ello fuera posible (restitutio in integrum). De no ser posible en forma colateral se pueden determinar otras formas de reparación como indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados, incluyendo otras formas de reparación, en ello la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado en materia de reparaciones un número importante de modalidades entre las que podemos citar; daños materiales, lucro cesante, daño emergente, daños no patrimoniales, daño moral, satisfacción no patrimonial y proyecto de vida.*[385]

Es muy importante señalar que dadas las características del derecho internacional, la Corte se encuentra facultada para analizar los casos contenciosos que le son sometidos a su conocimiento, emitiendo una resolución en la que determina la existencia o no de responsabilidades internacionales del Estado por la violación a los derechos convencionalmente protegidos, determinando una serie de obligaciones de reparación que son ordenadas a los Estados. Este es el primer elemento en la fase de garantía jurisdiccional regional de los derechos humanos, mediante la cual se resuelve el diferendo entre la persona vulnerada y el Estado con responsabilidad internacional.

La sentencia resulta plenamente vinculante para los Estados que han ratificado el Pacto de San José y reconocido la competencia contenciosa de la Corte, según lo dispone el artículo 68 de la Convención.[386] A partir de esa obligatoriedad convencionalmente señalada, los Estados

[385] ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ, José Luis. "Las víctimas… *cit.* Pág. 31.
[386] HITTERS, Juan Carlos. "Los efectos… *cit.* Pág. 315.

tienen el deber de cumplir la sentencia implementando las acciones ordenadas, lo que nos ubica en la segunda parte de la fórmula de protección, la que ahora de ubica en el terreno necesario e indispensable que permita dar plena eficacia a la defensa regional de los derechos humanos, a ella corresponde la fase de ejecución de las sentencias, que traslada la obligación al ámbito que corresponde intrínsecamente a los Estados, al respecto Yuria Saavedra señala:

> *La implementación de las sentencias de la Corte IDH es una obligación fundamental de los Estados para tutelar efectivamente los derechos humanos. Como se desprende de lo que hemos señalado en este trabajo, al ser partes de la CADH y al aceptar la competencia contenciosa de la Corte IDH, los Estados no solamente se comprometen a cumplir con las disposiciones sustantivas de dicho instrumento, es decir, con los derechos humanos sino que también se obligan frente a la Corte IDH. Estos compromisos implican, por lo tanto, el cumplimiento de las sentencias que este órgano judicial emita. Para todo ello, es indispensable que a nivel interno los Estados contemplen o adopten las medidas necesarias no solamente para el respeto y la garantía de los derechos humanos, sino también para asegurar el debido cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH.*
>
> *En la adopción de estas medidas se debe tener presente que la obligación subsiste para el Estado en su conjunto y no solamente para algunas de sus autoridades. Asimismo, tales medidas deben prever que la implementación de las sentencias de la Corte IDH puede implicar el cumplimiento de una serie de órdenes diversas que pueden involucrar a varias instancias estatales de diferentes jerarquía. Los Estados deben tener presente que al cumplir las órdenes de la Corte IDH, si bien es posible acudir a las disposiciones del derecho interno, no pueden modificarse arbitrariamente las modalidades de cumplimiento señaladas por la Corte IDH, precisamente, porque las reparaciones tienen fines propios que también se desprenden de la forma en que la Corte IDH ordena que deben llevarse a cabo.*[387]

[387] SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. “La implementación…*cit.* Pág. 121.

En este mismo sentido, Ariel Dulitzky ha planteado que el papel de las autoridades nacionales resulta fundamental en la implementación de las sentencias ya que "(l)*as disposiciones internacionales sólo son operativas si los estados ponen en funcionamiento su sistema legal interno para darle eficacia. Éste es el aspecto más vulnerable o débil del derecho internacional, ya que deja el cumplimiento de sus obligaciones, en última instancia, a los órganos internos"*.[388] En ese mismo aspecto coincide Silva al señalar: *"…es cierto que la inexistencia de una estructura supraestatal con medios idóneos y proporcionados disponibles para hacer que los Estados cumplan eficazmente con las sentencias regionales sobre derechos humanos ha generado que los sistemas en estudio sean impotentes sin la intervención de agentes o mecanismos de Derecho nacional que la implementen y hagan efectivas".*[389]

En efecto, y como lo destaca Yuria Saavedra, *"…aunque la CADH no prevé un mecanismo para obligar a los Estados a cumplir con las sentencias, en el sentido de que la Corte IDH cuente con facultades coercitivas con ese fin, los Estados tienen la obligación de acatarlos de conformidad con el principio de pacta sunt servanda, de buena fe. Por ello, los Estados no pueden invocar su derecho interno para justificar el incumplimiento dado que deben garantizar el acatamiento de las disposiciones de la CADH y su efecto útil (effet utile) en el ámbito del sistema jurídico interno. Este principio aplica no solamente en relación con las disposiciones sustantivas de la CADH sino también respecto de las disposiciones procesales como, precisamente aquellas referidas al cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH"*.[390]

En ese sentido, la propia Corte Interamericana, en su sentencia del Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras ha señalado:

> *…ninguna parte (del artículo 63.1 de la Convención Americana) hace mención ni condiciona las disposiciones de la Corte a la eficacia de los instrumentos de reparación existentes en el derecho interno del Estado Parte responsable de la infracción, de manera que aquélla no se establece en función de los defectos,*

[388] DULITZKY, Ariel E., "La Comisión… *cit.* Pág. 84.
[389] SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos…cit.* Pág. 119.
[390] SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación… *cit.* Pág. 105.

imperfecciones o insuficiencias del derecho nacional, sino con independencia del mismo.[391]

Debe entenderse que el pleno cumplimiento de las sentencias forma parte *"del derecho de acceso a la justicia, para lo cual es 'preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados'. Sin embargo, lo cierto es que los efectos jurídicos que tienen las sentencias de la Corte IDH implican problemas importantes que muchas veces tienen que ver con la forma en que el SIDH se encuentra reconocido en el ámbito interno y, particularmente, con la regulación existente, en su caso, sobre el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH"*.[392]

Si bien es cierto que la debilidad principal del derecho internacional de los derechos humanos es precisamente esa falta de procedimientos coercitivos que derroten las no pocas resistencias de las autoridades nacionales para cumplir los mandatos de protección o, en su defecto, para sancionar con mayor efectividad las acciones de evidente desacato y hasta prevaricación, que adoptan algunos agentes del Estado en la fase de implementación de las sentencias, lo que ha provocado que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos haya optado por diversas rutas de gran relevancia para modificar la actitud de los Estados y lograr una mayor apertura y una mejor recepción a sus resoluciones, entre las cuales se encuentran la capacidad de convencimiento que se deriva del sentido didáctico de sus resoluciones,[393] la recepción

[391] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7. Párr. 30.
[392] SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación … *cit.* Pág. 106.
[393] "Nessa condição, sua efetividade depende fortemente de sua capacidade de convencer indivíduos a agir voluntariamente -ou, no melhor cenário, com uma baixa percepção de custo-, no sentido que orientam. O poder de persuasão da CrIDH, por sua vez, está sujeito à credibilidade de que goze junto aos indivíduos que promovem os direitos humanos no âmbito doméstico, os quais, por sua vez, serão capazes de alterar os rumos de organizações e instituições capazes de elevar a proteção dos direitos humanos no terreno". SERRANO GIUNCHETTI PIO DA COSTA, Camila. "Desafíos*… cit.* Pág. 425.

jurisprudencial de sus sentencias[394] y el diálogo constante que sostiene con la Altas Cortes Nacionales.[395]

La tarea no es sencilla, mucho menos si se considera que entre la más reciente sentencia emitida por la Corte Interamericana en el Caso Tarazona Arrieta y Otros Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, dictada el 15 de octubre de 2014 y la primera de ellas, dictada sobre el fondo del Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, del 29 de julio de 1988, se reportan 207 casos resueltos en el fondo y a los que se les ha dictado sus respectivas resoluciones jurisdiccionales,[396] por lo que es conveniente, para los efectos de la presente investigación, analizar las disposiciones jurídicas existentes en los países que integran el sistema regional para apreciar las características de los procedimientos jurídicos que existen para tal fin y en qué medida contribuyen o no al adecuado cumplimiento de las sentencias.

3.2. La recepción en vía de retorno, de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como ha dejado constancia la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos , y así lo ha reconocido la academia,[397] una de las atribuciones de la Corte consiste en la supervisión del cumplimiento de la sentencia, pero entre la emisión de la sentencia de fondo, que ahora ya

[394] "Me parece evidente el progreso de la tarea judicial internacional en este ámbito, a través de una doctrina jurisprudencia cada vez más abundante, incisiva y trascendente, que abarca ya una buena parte de la Convención Americana y de otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en Estados Americanos. Estimo que el carácter progresista de esa jurisprudencia se ha mantenido e incrementado. El 'puente' entre los órdenes nacional e internacional, 'hemisferios' de una misma dedicación, se fortalece con la explícita recepción nacional, por parte de los tribunales internos, de la jurisprudencia interamericana que interpreta la CADH y sobre otros instrumentos que poseen fuerza vinculante en el orden nacional. Son notables los desarrollos en esta dirección, que constituyen una de las novedades más estimables de los últimos años, cada vez más conocidas y documentadas". GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit*. Pág. 152.

[395] "A final de cuentas, debe ser difícil aceptar que la interpelación constitucional de los derechos fundamentales de fuente nacional se encuentre, actualmente, condicionada al respeto de los derechos humanos de fuente internacional, entendidos a la luz de la jurisprudencia transnacional. Sin embargo, podríamos pensar que lo que interesa es que la Constitución cumpla sus fines materiales, no que permanezcan intachables sus estructuras formales. Las Cortes son medios no fines; si ahora el diálogo y el control deliberativo, brindan una mejor garantía para los derechos humanos, deberíamos optar por ese sistema, y no desecharlo bajo el pretexto de la fractura de dogmas inveterados, sustentados en 'reacciones territoriales'". FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción… cit.* Pág. 37.

[396] http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es

[397] "…desde sus primeros casos, la Corte IDH estableció su competencia para supervisar el cumplimiento de sus sentencias señalando que todo el proceso de cumplimiento de la indemnización compensatoria estaría bajo su supervisión, y que tal proceso se daría por concluido una vez que el Estado hubiera dado cumplimiento integral a la sentencia". SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación… *cit.* Pág. 110.

integra las medidas y reparaciones que antes formaban parte de una fase posterior del análisis del fondo en el proceso jurisdiccional, y la intervención del guardián último del Pacto de San José para supervisar el cumplimiento de las medidas ordenadas, hay una fase sumamente importante cuya ejecución directa corresponde al Estado. En el capítulo anterior se describió y analizó tanto el marco jurídico existente como la actuación de las autoridades de nuestro país en lo que corresponde a la implementación de las sentencias que se han dictado y en las que hemos sido declarados responsables de la violación de diversos derechos convencionalmente protegidos. Corresponde ahora revisar los parámetros existentes en el resto de los países del sistema regional, para lograrlo parto de tres niveles distintos que se abordarán a continuación: La recepción del derecho internacional en el marco del derecho constitucional de los países,[398] los instrumentos jurídicos existentes, en el nivel de las leyes, o a través de la interpretación jurisdiccional, para implementar las sentencias y los resultados más relevantes.

3.2.1 La recepción constitucional del derecho internacional.

Nadie puede dudar que el proceso democratizador, que reivindicó la concepción de los derechos humanos como límite al poder público absolutista, tuvo un origen esencialmente en las coordenadas internas de los propios Estados. En ese proceso constante de ampliación de libertades y de lucha contra las tiranías, la violencia y la muerte, el derecho constitucional se ha internacionalizado,[399] a partir de las más amplias y diversas aportaciones de los agentes estatales que han incorporado la tradición, los principios, las aspiraciones democráticas de sus países, en el proceso de concertación de los instrumentos jurídicos que componen el sistema universal y los sistemas regionales de protección de los derechos humanos.

---

[398] "Otra cuestión de suma importancia para ponderar el futuro de la protección internacional de los derechos humanos proyectada hacia América —y particularmente hacia Latinoamérica— es la recepción legislativa de la materia: constitucional y ordinaria, así como jurisprudencial. Se ha caminado hacia adelante en la reforma constitucional en los países de América Latina, que establece el necesario enlace entre el sistema internacional y el sistema nacional y supera antiguos antagonismos y distancias inaceptables. Campea, cada vez más, la idea de que los órdenes interno e internacional convergen en una 'decisión política fundamental', tanto doméstica como regional; prevalece la norma que más favorezca los derechos del ser humano, eje de ambos. En fin de cuentas, los órdenes nacional e internacional, conducidos por un criterio pro nomine de amplio espectro, 'deben necesariamente coexistir en la promoción, garantía y defensa de los derechos de la persona humana (Héctor Gross Espiell). Por su parte, la jurisdicción interamericana también acoge los pronunciamientos nacionales." GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte…cit.* Págs. 151 Y 152.

[399] FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. "Interpretación… *cit.* Pág. 346.

Dichos sistemas, creados a partir de la libre concertación de las voluntades nacionales, representadas por sus delegados, mandatarios y por las autoridades nacionales encargadas de ratificar los tratados internacionales, fue producto también del amplio reconocimiento a los límites y riesgos de la tutela efectiva de los derechos por las autoridades nacionales y de los graves y horrendos crímenes de la Segunda Guerra Mundial. Así que los sistemas universal y regionales, que inicialmente fueron construidos a partir de los más altos avances de las naciones, han modificado el sentido de la relación dialéctica y se han convertido en parámetro y guía a seguir para las propias naciones, lo que implica ahora una nueva fase que se ha denominado como la constitucionalización del derecho internacional.[400]

En ese proceso de acercar el estándar nacional a los parámetros internacionales, los Estados han recurrido a diferentes vías, en ocasiones a través de soluciones constitucionales y en otros casos a través de respuestas en el nivel de la legislación secundaria.[401] En este apartado me referiré a las soluciones ubicadas en el nivel constitucional de los países del subcontinente.

La historia de revoluciones, golpes de Estado y transiciones democráticas que han caracterizado a nuestro subcontinente provocan que los ordenamientos constitucionales se aparten de un rasgo esencial que caracteriza al ordenamiento fundacional de los Estados Unidos: la permanencia en el tiempo. A diferencia del texto constitucional sancionado por los padres fundadores en 1787, las normas fundamentales del resto de los países de América son más recientes, entre las más antiguas se encuentra la de Argentina de 1853 pero reformada mediante convenciones constituyentes en 1853, 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994; la de nuestro país cuyo contenido, aunque fue sancionado hace casi un siglo, se ha ido actualizando con constantes reformas y sus disposiciones actuales ocupan ideológicamente un lugar muy distinto, sino es que hasta diametralmente opuesto, en diversos temas al texto original; seguidas por la de Costa Rica sancionada en 1949, y posteriormente las de Bolivia y Uruguay

[400] AYALA CORAO, Carlos. "La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias" en *Derecho Internacional de los derechos humanos (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional).* México. Ed. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2011. Págs. 81 y 82.

[401] "A la par de los avances que han realizado algunos Estados para adoptar medidas de distinto carácter para dar cumplimiento específico a lo ordenado en las sentencias de la Corte Interamericana, otros han adoptado además medidas constitucionales y legislativas en el orden interno para reforzar y facilitar ese cumplimiento." AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit.* Pág. 186.

de 1967. Un rasgo que ha resultado cada vez más más común en la región ha sido la frecuente instalación de Congresos Constituyentes que a partir de 1980 han sancionado las constituciones de Chile, Honduras, El Salvador, Guatemala, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Venezuela y República Dominicana.[402]

Luis González y Julieta Morales han construido una clasificación de los procedimientos empleados en nuestra región para incorporar las disposiciones del derecho internacional al derecho interno,[403] apunto de una vez que las diferentes vías no son excluyentes y en ocasiones concurren en un mismo país. Procedo a describirla a partir de las definiciones de los autores señalados pero realizando algunas puntualizaciones que considero necesarias.

En primer lugar se ubican los casos de las llamadas cláusulas jerárquicas, en las que se señala *"el predominio de las disposiciones más protectoras del ser humano -versión del principio pro homine"* independientemente de si se trata de un ordenamiento internacional o nacional, y refieren los autores señalados que en este supuesto se encuentran los ordenamientos constitucionales de Ecuador, según lo señalado por su artículo 417; de la República Dominicana, a partir del texto del artículo 74.4, la República Bolivariana de Venezuela, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 23; y la de Bolivia que contempla tal figura en su artículo 256 fracción II.[404]

Aunque nuestros autores precisan que Colombia y Bolivia debe contemplarse en la siguiente categoría, considero que a partir de los elementos que ellos mismos identifican, deben incluirse en este parámetro, ya que señalan: *"La Constitución de Colombia sostiene que los tratados 'que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno' (artículo 93)… Y la Constitución de Bolivia determina que 'los tratados y convenciones internacionales ratificados por la Asamblea*

[402] Información obtenida del portal Navegador Jurídico Internacional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que puede consultarse en http://www.juridicas.unam.mx/navjus/
[403] "Así, se han creado cláusulas jerárquicas de incorporación de los tratados en general o al bloque de constitucionalidad, cláusulas reguladoras de procedimientos especiales, cláusulas que reconocen la jurisdicción internacional de los organismos internacionales de derechos humanos y cláusulas de interpretación de los derechos fundamentales". GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ Julieta. "Incidencia de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la actividad jurisdiccional mexicana: Actualidad y desafíos" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, Coords. *Derechos…cit.* Tomo II. Pág. 235.
[404] *Ibídem*. Pág. 235 Nota. 19.

Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia' y 'los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta (artículos 13 fracción IV, y 256, fracción I, respectivamente)". [405] En ambos casos la preeminencia, aún en estados de excepción, no depende del sistema jurídico al que se encuentra adscrito la norma, sino de su contenido por establecer una mayor protección al derecho humano, por lo que creo que se trata de cláusulas de interpretación regidas por el principio de mayor protección, en las que el operador jurídico opta entre una norma que puede tratar de restringir el derecho en la situación de excepción u otra norma que no acepta restricción, en este caso se interpreta una de acuerdo con la otra o preferentemente en lugar de la otra, según se otorgue mayor protección, pero no se integran en un sólo cuerpo normativo, lo que es el principal rasgo del siguiente apartado.

Para el caso de Colombia, abona a mi argumento, lo señalado por el ex Juez de la Corte, el Dr. Sergio García al precisar: *"En el marco de estas consideraciones, recordemos que la Constitución de Colombia resuelve el vínculo entre los órdenes interno e internacional con exaltación del ser humano, eje de valores y principios. Consta en el artículo 93: los tratados 'que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno'"*,[406] así como lo referido por Alejandro Saiz, quien señala: *"Y tal ocurre, también, en la Constitución colombiana, según la cual 'los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia' (artículo 93)."* [407]

Yo sumaría también el caso de Costa Rica que aunque señala que los tratados tienen una preeminencia superior a las leyes, según el artículo 7 de su Constitución, precisa como restricción a las facultades legislativas los principios del derecho internacional en el artículo 10,

[405] *Ibídem*. Pág. 235 Nota 20.
[406] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 230.
[407] SAIZ ARNAIZ, Alejandro. "Presentación" en SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Pág. XVIII.

entre los cuales se encuentra el deber de no oponer el derecho interno así como el principio pro persona.

En segundo término los autores aludidos identifican las cláusulas que incorporan el derecho internacional al ordenamiento constitucional, en lo que regionalmente se ha denominado como bloque de constitucionalidad, siguiendo de manera heterodoxa el principio del Consejo de Estado Francés.[408] En este supuesto incluyen los casos de Colombia, Venezuela, Guatemala y Bolivia. Sin embargo y en el sentido de su propia clasificación, desde mi punto de vista sólo cabría en esta sección el caso de Venezuela que, según los mismos autores, en su artículo 23 destaca lo siguiente: *"los tratados de derechos humanos 'tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público'".*[409] En ese mismo sentido se manifiesta Saiz al señalar *"…y la Constitución bolivariana de Venezuela de 1999, que confiere también 'jerarquía constitucional' a los 'tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos' ratificados por ese país"*,[410] así como Carlos Ayala,[411] quien además hace referencia al artículo 31 que precisa: *"Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos. El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta*

[408] "Consideremos que en nuestro sistema tienen sentido la utilización del término *bloque de la Constitución,* como variante del término *bloque de la constitucionalidad* introducido en Francia por el profesor Favoreu y la jurisprudencia del Consejo Constitucional. En efecto, en Francia el término *bloque de la constitucionalidad* puede ser, hoy en día, utilizado con precisión —a diferencia de España donde es confuso— para referirse a los instrumentos jurídicos que tienen el valor y el rango constitucional, o lo que equivale a estar contenidos en la propia jerarquía de la Constitución. Ese *bloque de la constitucionalidad* contiene en Francia los siguientes elementos esenciales: la Constitución de 1958, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el preámbulo de la Constitución de 1946, y los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República (elementos marginales). Sin embargo, en Francia las normas internacionales no forman parte del referido *bloque de constitucionalidad,* a diferencia de Venezuela donde los tratados relativos a los derechos humanos sí integran el bloque de la Constitución." AYALA CARAO, Carlos M. "La jerarquía… *cit.* Págs. 53 y 54.

[409] GONZALEZ PLACENCIA, Luis y Julieta Morales Sánchez. "Incidencia… *cit. Pág. 235 Nota 20.* En el mismo sentido se manifiesta el Dr. Sergio García. GARCÍA Ramírez, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 152, nota 272.

[410] SAIZ ARNAIZ, Alejandro. "Presentación… *cit*. Pág. XIX.

[411] AYALA CARAO, Carlos M. "La jerarquía… *cit.* Pág. 53.

Constitución y en la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo".[412]

En este mismo grupo cabría Argentina, desde la opinión del Dr. García Ramírez, ya que *"…a este respecto ofrece un ejemplo bien conocido y examinado, la reforma constitucional de 1994* (que) *elevó a rango de la Constitución los tratados de derechos humanos",*[413] con lo que coincide Saiz al señalar, el *"artículo 75.22* (les otorgó)*… 'la jerarquía constitucional'* (a) *una serie de acuerdos y declaraciones internacionales (entre los que se cuentan la DUDH, la CADH y los Pactos de Nueva York)".*[414]

Luego de revisar los ordenamientos constitucionales de otros países del continente, considero que deben contemplarse en esta misma categoría los casos de Brasil y Chile, el primer país ya que de acuerdo con el artículo quinto fracción LXXVIII numeral 3 de su Constitución, considera a los tratados sobre derechos humanos como parte de la misma y el de Chile que los reconoce como parte de su texto fundamental ya que en su artículo 5 precisa, como límite de la soberanía popular, a los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados ratificados por el Estado, mientras que en el artículo 82 numeral 2 faculta a su Tribunal Constitucional para resolver sobre la constitucionalidad que se suscite durante la tramitación de una reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.

Por lo que se refiere a los casos de Colombia y Bolivia ya precisé las razones por las cuales considero que no deben incluirse en este caso y sobre Guatemala es importante destacarlo porque en este caso el derecho internacional y constitucional no se sitúan en el mismo plano, sino que al primero, como formalmente debería de ser, se le reconoce preeminencia aún sobre el derecho fundamental del país, al respecto los mismos autores señalaron: *"La de Guatemala indica, bajo el epígrafe 'Preeminencia del derecho internacional', lo siguiente: 'Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno (artículo 46)".*[415] Aunque en esta categoría también podría incluirse a Venezuela si consideramos que

[412] *Ibídem.* Págs. 186 y 187.
[413] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 152, nota 272.
[414] SAIZ ARNAIZ, Alejandro. *"Presentación… cit. Pág. XIX.*
[415] *Ídem.*

Carlos Ayala destaca el contenido del artículo 23 de su Constitución que precisa la prevalencia de los tratados cuando *"contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución".*[416]

El siguiente criterio de clasificación corresponde a lo que González y Morales señalan como procedimientos especiales para la aprobación o denuncia de los tratados de derechos humanos, los que en diferentes casos son similares a los de reforma a la Constitución, aunque debe advertirse que, precisamente por compartir el mismo procedimiento que una enmienda o derogación constitucional, podríamos considerarlos como una variante de ese llamado bloque de constitucionalidad. En ese caso los autores ubican a Paraguay y cito: *"A este respecto, es interesante recordar el artículo 142 de la Constitución de Paraguay que prevé: 'los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución'".*[417]

Al respecto habría que contemplar también el caso de Costa Rica cuya Constitución *"otorga a los tratados internacionales una jerarquía supralegal, pero su jurisprudencia les ha asignado jerarquía constitucional. En el artículo 7 de su texto fundamental, se señala: 'Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde la promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes'. No obstante ello, la Sala IV (Constitucional) en la sentencia 3435-93, determinó: 'El artículo 48 Constitucional tiene norma especial para lo que se refiere a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional… Los instrumentos de derechos humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución'… Posteriormente, en la sentencia 2313-95, la Sala sostuvo: '…los instrumentos de derechos humanos vigentes… tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución…'".*[418]

[416] AYALA CARAO, Carlos M. "La jerarquía… *cit.* Pág. 54.
[417] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 235 Nota 21.
[418] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 89.

Por último, refieren González y Morales las llamadas cláusulas de interpretación, al respecto escriben *"Algunas constituciones latinoamericanas consagran el principio de interpretación conforme a tratados internacionales en materia de derechos humanos; entre ellas se encuentran las de Bolivia (artículo 13, fracción IV), Colombia (artículo 93) y Perú (artículo 4o. transitorio)."*[419] Desde mi punto de vista no estaríamos, en este caso, ante una nueva categoría sino ante una variante de la primera de las que integran su propuesta.

A partir de la revisión crítica a la propuesta de González y Morales y considerando también la clasificación que formula Silva,[420] así como de la breve revisión que hice de los textos constitucionales de los países más importantes de la región, puedo señalar que realmente nos encontramos en presencia de tres criterios generales presentes en las diversas constituciones de los países del subcontinente, el extraño caso, por tratarse de ese país, de Guatemala en cuya Constitución se reconoce la preeminencia del derecho internacional sobre el constitucional,[421] en el que en cierta medida también debe considerarse el caso de Venezuela, vía de incorporación del derecho internacional cuyos efectos deberían ser sumamente significativos en la tutela de los derechos de las personas; el caso de aquellas que consideran a los tratados como parte de la Constitución, otorgándole el mismo nivel jerárquico —lo que como veremos puede ayudar a reconocer derechos pero también provocar colisiones importantes que pretendan restringir los avances internacionales a partir de la aplicación de derecho nacional— o a través de compartir el mismo procedimiento para su aprobación o denuncia que el proceso de reforma constitucional; y aquellos que intentan resolver las posibles colisiones jurídicas a partir de la aplicación del principio de mayor protección, llave de gran utilidad para el operador jurídico o la interpretación conforme.

---

[419] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 235 Nota 22.

[420] "Existen distintos tipos de cláusulas constitucionales de apertura expresa al Derecho internacional de los derechos humanos. En algunos casos, esa apertura puede derivarse de normas constitucionales sobre primacía del Derecho internacional de los derechos humanos sobre el Derecho nacional; en otros casos, a través de cláusulas de interpretación o integración de los derechos constitucionales conforme con ciertos instrumentos internacionales sobre derechos humanos. También esa apertura se ha manifestado mediante normas constitucionales de recepción de derechos implícitos consagrados en normas internacionales, así como a través de cláusulas constitucionales de vinculación al respeto y promoción de tratados sobre derechos humanos". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Págs. 14 y 15.

[421] Aunque vale la pena apuntar la observación que realiza Silva sobre la actitud restrictiva de su Corte Suprema: "Por otro lado, en sentido restrictivo, el art. 46 de la Constitución de Guatemala, que literalmente prevé la preeminencia de los tratados de derechos humanos sobre el Derecho interno, ha sido interpretado por la Corte Suprema en el sentido de que tales normas de producción externa tienen carácter de norma constitucional, más no supra constitucional". *Ibídem*. Pág. 15 Nota 49.

Esta última vía, cabe decirlo, es la misma que se adoptó en España, según refiere Alejandro Saiz al señalar *"Así sucede, por ejemplo, en la Constitución Española, en cuyo artículo 10.2 se contiene un mandato interpretativo a* (sic) *tenor del cual los derechos y libertades en ella reconocidos 'se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España' ".*[422]

3.2.2 Procedimientos nacionales para implementar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Si tomamos como punto de partida las tres características antes enunciadas, tendríamos que señalar que en el caso de dos de ellas, la preeminencia del derecho internacional aún sobre la Constitución y la operación de las cláusulas de interpretación más favorable, se realiza un implícito reconocimiento a la condición de autoaplicabilidad de las disposiciones internacionales; a diferencia de lo anterior, en el caso de la incorporación al mismo nivel del ordenamiento constitucional, el proceso de aplicación queda supeditado a la coherencia del bloque de constitucionalidad quedando supeditado, como todo principio constitucional, al debido desarrollo legislativo, que el caso paradigmático de Chile nos ejemplifica de manera acertada al señalar lo que reconoce como excepción a las facultades exclusivas del Congreso al aceptar facultades al Presidente para adoptar medidas o acuerdos para el cumplimiento de un tratado, a menos que se trate de materias propias de ley.[423]

Para el debido cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que implica el respeto a las obligaciones internacionalmente aceptadas por cada Estado y reconocidas internacionalmente, la ruta que con mayor frecuencia han adoptado los países es la operación delas autoridades nacionales a partir de la aprobación de leyes que regulen los procedimientos internos. Mondragón nos hace un apretado resumen que ya revisaremos con mayor detenimiento:

[422] SAIZ ARNAIZ, Alejandro. "Presentación… *cit.* Pág. XVIII.
[423] Artículo 50 inciso 1) segundo párrafo de la Constitución.

Por lo que toca a Latinoamérica, existen algunas legislaciones que permitirían el cumplimiento de las resoluciones de la Corte Interamericana; así tenemos que Colombia emitió una ley que estableció instrumentos para la indemnización de víctimas de violaciones de derechos humanos, en atención a las determinaciones de órganos internacionales; sin embargo, esa legislación incluye las decisiones del Comité de Derechos Humanos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero no así las resoluciones de la Corte Interamericana; Perú reguló un procedimiento para la reparación del daño, lo que probablemente facilitará la ejecución de sentencias de la Corte Interamericana; en Guatemala las sentencias de la Corte Interamericana pueden invocarse directamente ante los órganos jurisdiccionales internos, al haberse ingresado el Pacto de San José al ordenamiento interno con carácter de norma constitucional, siempre que concuerden en su conjunto; Argentina establece el gobierno mancomunado supremo de la Constitución y los tratados internacionales; Costa Rica constitucionalmente otorga a los tratados internacionales una jerarquía supralegal, pero su jurisprudencia les ha asignado jerarquía constitucional, pero tampoco establece un procedimiento interno para ejecutar una sentencia de la Corte Interamericana; por último, Nicaragua cuenta con una legislación que permite la ejecución de sentencias contra el Estado.[424]

Mientras que Plascencia y González nos resumen adecuadamente la reacción que al respecto han tenido los órganos jurisdiccionales:

La Corte Suprema de Argentina estableció la necesidad de que los tribunales argentinos eviten que el Estado incurra en responsabilidad internacional por incumplimiento de un tratado y ha resaltado la necesidad de que implementen las obligaciones internacionales de la Nación a través de la sentencias judiciales. Corte Suprema argentina, Caso Ekmekdjian, Miguel A. c/ Sofovich, Gerardo y otros, fallo

[424] MONDRAGON REYES, Salvador. ***Ejecución**… cit.* Págs. 91 y 92.

315:1492, 7 de julio de 1992, considerando 22 revista Diálogo Jurisprudencial. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Tribunales Nacionales. Corte Interamericana de Derechos Humanos, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, número 1, julio-diciembre de 2006, México, p. 15. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica consideró que "si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José de Costa Rica), la fuerza de su decisión al interpretar la Convención y enjuiciar leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrá -de principio- el mismo valor de la norma interpretada". Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas, expediente 0421-S-90, número 2313-95, 9 de mayo de 1995, considerando VII, en ibid., p. 37. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador determinó que "corresponde al derecho interno, incluido el constitucional, asegurar la implementación de las normas más favorables a la dignidad de la persona humana […] el derecho constitucional y la jurisdicción constitucional debe abrir los espacios normativos a la regulación internacional sobre derechos humanos". Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Caso de Inconstitucionalidad de la Ley Anti Maras, Sentencia 52-2003/56-2003/57-2003. 1 de abril de 2004; en ibid, pp.158-161. El Tribunal Constitucional de Perú habló de la existencia de "un deber adicional para todos los poderes públicos; a saber, la obligatoria observancia tanto de los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Perú, como de la interpretación de ellos realizada en todo proceso por los tribunales internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte. Lo expuesto, desde luego, no alude a una relación de jerarquización formalizada entre los tribunales internacionales de derechos humanos y los tribunales internos, sino a una relación de cooperación en la interpretación pro homine de los derechos fundamentales". Tribunal Constitucional de Perú, expediente N2730-2006-PA/CT, Caso de Arturo Castillo Chirinos, 21 de julio de 2006 en revista Diálogo Jurisprudencial…, num 2, enero-junio de 2007, pp. 273-300.[425]

[425] GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHES, Julieta. "Incidencia…*cit*. Pág. 248 Nota 57.

El ex juez de la Corte Interamericana, Sergio García Ramírez ha notado no sólo el esfuerzo de los Estado por legislar al respecto para propiciar la ejecución interna de las resoluciones dictadas por la Corte Interamericana, lo que ha vinculado con su deber de ejecución de las mismas[426] y señala:

> *…la función de los Estados es cada vez más relevante, tanto por el cumplimiento de sus propias decisiones políticas fundamentales internas, como por la observancia de las decisiones internacionales, a título de garantes del Sistema. Es necesario que éste, sujeto a revisión constante y profunda, opere con la participación convergente de quienes lo integran. La tutela internacional de los derechos debe operar "con" los Estados, no "contra" ellos.*[427]

Por lo que ahora procedo a analizar los casos particulares para deducir los avances obtenidos así como las dificultades que aún persisten.

3.2.2.1 Colombia.

En el caso de Colombia se cuenta con la Ley no. 288,[428] publicada el 05 de julio de 1996,[429] y sobre la que Ayala nos recuerda que su procedimiento *"establece instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos. Conforme a dicha ley, si un informe a la Comisión Interamericana concluye en un caso concreto que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y recomienda que deban indemnizarse los perjuicios correspondientes, el Comité de Ministros al emitir un*

[426] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 70.
[427] *Ibídem*. Pág. 153.
[428] RANGEL HERNANDEZ, Laura. "Sentencias… *cit.* Nota. 40.
[429] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 83.

concepto favorable hace obligatoria la celebración del trámite indemnizatorio interno previsto en dicha ley."[430] Destaquemos un aspecto de singular relevancia, un órgano nacional no jurisdiccional, en este caso el Consejo de Ministros, emite un concepto que hace obligatorio el trámite indemnizatorio, este órgano que se integra por los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho y Defensa Nacional, tiene un plazo de 45 días para emitir su pronunciamiento,[431] es muy importante destacar que Colombia no es un Estado Federal por lo que se explica perfectamente porqué estas autoridades nacionales pueden adoptar una decisión que involucre al resto de las autoridades del país, adicionalmente el mismo Ayala precisa una deficiencia en este ordenamiento:

> *Se trata de una ley interesante, que pretende agilizar los trámites de la aplicación de los informes del Comité de Derechos Humanos de la ONU y de la Comisión Interamericana. Sin embargo, es lamentable que el ámbito de esta ley se limite únicamente a las indemnizaciones originadas en la violaciones a los derechos humanos y no a las otras medidas que configuran una reparación integral.* [432]

Mauricio Fajardo nos explica la forma como procedió el Consejo de Estado al implementar la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de la Masacre de Ituango, reconociendo que la jurisdicción internacional *"…agota cualquier posibilidad de someter el asunto a nivel interno, en la medida en que la decisión internacional al establecer la reparación integral del daño —y por lo tanto, decretar las indemnizaciones a que haya lugar, ordenar iniciar los procesos penales y disciplinarios respectivos, entre otros— está definiendo la controversia con efectos de cosa juzgada internacional y, por ende, cualquier manifestación adicional o contraria por parte de un órgano judicial a nivel interno devendría en ilegal, por cuanto estaría desconociendo la cosa juzgada",*[433] las consecuencias de esta decisión para Fajardo son el reconocimiento de la plena autoaplicabilidad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para asignarle plenas consecuencias jurídicas se vincula la sentencia a

[430] AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución…*cit.* Pág. 195.
[431] *Ibídem*. Págs. 195 y 196.
[432] *Ibídem*. Pág. 198.
[433] FAJARDO GÓMEZ, Mauricio. "La experiencia*… cit.* Pág. 199.

la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante dos competencias complementarias, y a partir de la sentencia internacional deriva la convicción en relación con el daño antijurídico causado.[434]

Desde el punto de vista de este autor, estos avances han sido posibles gracias al *"…fruto del trabajo armónico de las diferentes ramas del poder en el Estado colombiano. El legislador ha creado las herramientas adecuadas para reparar las violaciones de derechos humanos, mientras que las Altas Cortes las han utilizado de manera seria para reparar integralmente a las víctimas".*[435] Ya que la adopción de las medidas ordenadas *"requiere la intervención de las distintas ramas del poder público, cada una desde sus competencias debe propender por el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos de manera coordinada y coherente".*[436]

El Dr. Héctor Fix Zamudio se ha pronunciado sobre este ordenamiento jurídico señalando que *"es muy impreciso tanto en el aspecto institucional como en los procedimientos que se ha realizado en el ordenamiento colombiano"*[437] ya que el Consejo de Estado debe *"pronunciarse si ha lugar a cumplir la decisión del organismo internacional, la que debe reunir los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables, lo que significa que se somete a revisión de las decisiones internacionales a una instancia interna con amplias facultades. Con posterioridad a la determinación del citado comité, se establecen otras etapas, una de las cuales implica la posibilidad de una conciliación entre las víctimas y el Gobierno de Colombia, que en el caso de producirse, debe ser revisado por un Magistrado del Consejo de Estado (Tribunal de lo Contencioso Administrativo), a fin de decidir si el convenio resulta lesivo a los intereses patrimoniales del Estado, o bien, puede ser viciado de nulidad; si es aprobado, esa decisión tiene el resultado de un crédito y efectos de cosa juzgada. Una vez agotado el procedimiento se envía el resultado a la instancia internacional correspondiente a manera de satisfacción de las observaciones respectivas".*[438]

---

[434] *Ibídem*. Págs. 199 y 200.
[435] *Ibídem.* Pág. 220.
[436] *Ibídem*. Pág. 221.
[437] FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad… *cit.* Pág. 257.
[438] *Ibídem*. Págs. 257 y 258.

En el caso de Colombia y de otros países más, sobre todo aquellos en los se pretendieron leyes de amnistía o auto amnistía, hay un aspecto adicional que debe considerarse, en no pocos casos los asuntos que fueron sometidos al conocimiento de la Corte Interamericana tenía como consecuencia efectos directos que cuestionaban decisiones firmes adoptadas por el Poder Judicial al interior de aquel país, en el que existían otras personas involucradas y con intereses contrarios a los de las víctimas de las violaciones a los derechos convencionales, lo que en Colombia se ha atendido a partir del recurso extraordinario de revisión en materia penal,[439] el Juez de la Corte Interamericana, Humberto Sierra nos señala con claridad las consecuencias del precedente establecido por la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia sobre el control abstracto de constitucionalidad de una norma, identificada como C-04 de 2003 y que, desde su punto de vista provocó el siguiente texto de la Ley 906 de 2004,[440] que corresponde a su actual Código de Procedimiento Penal:

CAPÍTULO X

ACCION DE REVISIÓN

ARTICULO 192. PROCEDENCIA. La acción de revisión procede contra sentencias ejecutoriadas, en los siguientes casos:

(…)

4. Cuando después del fallo en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, se establezca mediante decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, respecto de la cual el Estado colombiano ha aceptado formalmente la competencia, un incumplimiento ***protuberante*** *de las obligaciones del Estado de*

[439] "Todos estos precedentes jurisprudenciales condujeron a la Corte a reconsiderar las finalidades del recurso extraordinario de revisión en materia penal, particularmente, en los procesos por violaciones a los derechos humanos. Para tales efectos, el juez constitucional adelantó un test de proporcionalidad estricto, labor en la cual se ponderó los siguientes principios en tensión: de una parte, el non bis in idem y la seguridad jurídica; por la otra, los derechos fundamentales de las víctimas a conocer la verdad sobre lo ocurrido, a que se haga justicia y a que sean reparadas, amén de los compromisos internacionales que ha asumido el Estado colombiano en materia de derechos humanos. Como resultado de ese juicio de proporcionalidad, la Corte consideró que, dada la gravedad de la lesión que comportan esta variedad de crímenes para los bienes jurídicos más preciados para el ser humano, en materia de derechos humanos el contenido del deber estatal de investigar y castigar a los responsables resultaba ser mayor en relación con los demás delitos y que, en últimas, prevalecían los derechos de la víctima sobre aquellos del victimario, y por ende el recurso extraordinario de revisión procedía también para dejar sin efectos una sentencia a favor del sindicado". SIERRA PORTO, Humberto A. "La Corte… *cit*. Págs. 436 y 437.

[440] *Ibídem*. Pág. 438.

investigar seria e imparcialmente tales violaciones. En este caso no será necesario acreditar existencia de hecho nuevo o prueba no conocida al tiempo de los debates.

Sobre ese importante desarrollo legislativo provocado por el pronunciamiento jurisdiccional nacional, el mismo Fajardo nos recuerda que *"*(e)*s posible afirmar que, en la actualidad, por obra de las Altas Cortes colombianas, esta tensión* (entre las resoluciones internacionales y el ejercicio de la soberanía nacional) h*a sido superada; en lugar de negar los mandatos derivados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el juez administrativo integró en sus consideraciones las recomendaciones y argumentos de la jurisprudencia internacional".*[441]

3.2.2.2 Perú.

El segundo caso que analizaré corresponde al Perú. Tanto el Dr. Héctor Fix-Zamudio como Salvador Mondragón, remontan su análisis a los antecedentes sobre el reconocimiento de la jurisdicción internacional, previos a las diversas sentencias emitidas por actos ocurridos durante el periodo presidencial de Fujimori. Mondragón destaca por un lado el hecho de que la Constitución de ese país estableciera que el procedimiento para ratificar tratados que afecten las disposiciones constitucionales deben seguir el mismo procedimiento requerido para reformarla, antes de la ratificación del Presidente de la República (art. 57).[442] Ambos autores enfatizan las consecuencias de reconocer en el texto constitucional el derecho de acudir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios suscritos por ese país y luego de agotar la jurisdicción interna (art. 205).[443] Disposición que se deriva, según el Dr. Fix, del artículo 305 de la Constitución anterior, la de 1979.[444]

A partir de esas disposiciones constitucionales, los autores[445] identifican el sustento que permitió que en la Ley de Hábeas Corpus y de Amparo —Ley número 23506— la cual fue publicada originalmente el 8 de diciembre de 1982, en cuyo Título V, De la jurisdicción

[441] FAJARDO GÓMEZ, Mauricio. "La experiencia… *cit.* Págs. 194 y 195.
[442] MONDRAGON REYES, Salvador. ***Ejecución****… cit.* Pág. 83.
[443] *Ídem*. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad…*cit*. Pág. 254.
[444] *Ibídem*. Pág. 255.
[445] MONDRAGON REYES, Salvador. ***Ejecución****… cit.* Pág. 83.

internacional, se establecieran las disposiciones que regulan dicho derecho. Conviene detenernos en lo dispuesto por los artículos 39 y 40 que refieren lo siguiente:

> *Artículo 39: …los organismos internacionales a que puede recurrir quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce son el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por tratados que obliguen al Perú y que tengan la categoría a que se refiere el artículo 105 de la Constitución.*
>
> *Artículo 40: La resolución del organismo internacional a cuya jurisdicción obligatoria se halle sometido el Estado peruano, no requiere para su validez y eficacia de reconocimiento, revisión ni examen previo alguno. La Corte Suprema de Justicia de la República recepcionará las resoluciones emitidas por el organismo internacional, y dispondrá su ejecución y cumplimiento de conformidad con las normas y procedimientos internos vigentes sobre ejecución de sentencia.*

De esta disposición debe destacarse un aspecto esencialmente distinto al caso colombiano, mientras que en el anterior la resolución internacional se revisa en sede administrativa, en el Consejo de Estado integrado por Ministros del Poder Ejecutivo, en el caso de Perú la sentencia se recibe en sede judicial. Como veremos en su momento, esta segunda opción tiene repercusiones esenciales no sólo sobre la judicialización del proceso de cumplimiento sino sobre las consecuencias sobre el incumplimiento.

Pero este país, a partir de diversas sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos —como consecuencia de hechos cometidos durante el periodo de gobierno de Alberto Fujimori— y la apertura de los órganos del Estado para incorporar al derecho interno peruano las resoluciones emitidas por la Corte en diversas sentencias, como

fue en el caso Barrios Altos,[446] de todo ello, resultó necesario que la materia tuviera un mayor desarrollo legislativo y que esas disposiciones fueran reformadas, provocando que se dictara la ley 27775, que regula el procedimiento de ejecución de las sentencias emitidas por tribunales supranacionales[447] y que se encuentra vigente desde el 5 de julio de 2002,[448] disposición que desde el punto de vista del Dr. Fix-Zamudio, es la norma *"más avanzada y minuciosa, en esta materia, aun cuando no plenamente satisfactoria".*[449]

De acuerdo con lo señalado por el Doctor Fix Zamudio el *"ordenamiento… establece dos tipos de procedimiento, el primero para la ejecución del fallo que ordena el pago de una suma determinada, y el segundo, para la entrega de sumas por determinar"*.[450] Ayala por su parte, además de destacar que el cumplimiento de las sentencias es considerado como de *"interés nacional",* también nos precisa que, de acuerdo con esa ley, dichas resoluciones pueden establecer "*la condena de pago de suma de dinero en concepto de indemnización por daños y perjuicios a cargo del Estado o sean meramente declarativas",*[451] y precisa el procedimiento que nos resume de la siguiente manera:

En primer lugar y por lo que corresponde a la competencia, sigue el principio constitucional que radica el cumplimiento de la sentencia en sede judicial, aunque se ubica justo en la instancia que haya conocido el proceso previo.[452] Para el caso de las medidas provisionales, las considera como de inmediato cumplimiento e impone al Juez Especializado o Mixto el deber

[446] "Sin perjuicio de lo que antecede no hay que perder de vista que refiriéndose al derecho peruano el Tribunal regional ha expresado en el caso de La Cantuta que 'De las normas y jurisprudencias de derecho interno analizadas, se concluye que las decisiones de esta Corte tienen efectos inmediatos y vinculantes y que, por ende, la sentencia dictada en el caso Barrios Altos está plenamente incorporada a nivel normativo interno. Si esta Sentencia fue determinante en lo ahí dispuesto tiene efectos generales, esa declaración conforma ipso jure parte del derecho interno peruano, lo cual se refleja en las medidas y decisiones de los órganos estatales que han aplicado e interpretado esa Sentencia". HITTERS, Juan Carlos. "Los efectos… *cit*. Pág. 289.
[447] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 70 Nota. 225.
[448] AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución …*cit*. 198.
[449] FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad…*cit*. Pág. 254.
[450] *Ibídem*. Pág. 255.
[451] AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit*. Pág. 198.
[452] "a) Competencia: La sentencia emitida por el Tribunal Internacional será transcrita por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente de la Corte Suprema, quien la remitirá a la Sala en que se agotó la jurisdicción interna, disponiendo su ejecución por el Juez Especializado o Mixto que conoció el proceso previo. En el caso de no existir proceso interno previo, dispondrá que el Juez Especializado o Mixto competente conozca de la ejecución de la resolución". *Ibídem*. Pág. 199.

de ordenar su ejecución dentro del término de 24 horas a partir de que la comunicación de la decisión respectiva sea recibida,[453] lo que se contempla en el artículo 2 inciso e).[454]

Más allá del procedimiento contemplado para el pago de la suma determinada en la sentencia, lo que debe realizarse en un plazo de diez días,[455] debe destacarse la remisión a la vía procesal civil para el desahogo de las pretensiones de las partes *"sobre reparaciones distintas de la condena o declaración contenidas en la sentencia del tribunal internacional"*,[456] el Dr. Fix nos precisa que es en el artículo 2 en el que se regula *"los procedimientos para el pago de una suma determinada, el procedimiento para el pago de una suma por determinar y el proceso para fijar la reparación patrimonial y el monto indemnizatorio, en los últimos dos casos, dispone el artículo 8, las partes pueden someterse a un procedimiento arbitral"*.[457]

Ambos autores precisan que a partir de la sentencia, la ley determina, en su artículo 5,[458] la apertura del procedimiento *"de repetición del Estado en contra del funcionario responsable. En efecto, fijada la responsabilidad personal de la autoridad, funcionario o empleado público que dio motivo al procesamiento internacional, el Estado representado por el Procurador correspondiente deberá iniciar el proceso judicial para obtener a su vez, el resarcimiento de los daños y perjuicios que se le ha ocasionado"*.[459]

Pero hay un aspecto que es el que considero de la mayor relevancia por lo que corresponde a esta disposición legal para el cumplimiento de las sentencias internacionales, Ayala lo presenta de la siguiente manera:

---

[453] *Ibídem*. Págs. 199 y 200.
[454] FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad…*cit*. Págs. 255 y 256.
[455]b) Procedimiento para la ejecución de resolución que ordena el pago de suma determinada: Si la sentencia contiene condena de pago de suma de dinero, el Juez notificará al Ministerio de Justicia para que cumpla con el pago ordenado en la sentencia en el término de diez días". AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit*. Pág. 199.
[456] *Ibídem*. Pág. 200.
[457] FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad…*cit.* Págs. 255 y 256.
[458] *Ibídem*. Págs. 205 y 206.
[459] AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit*. Págs. 200 y 201.

Para el supuesto de las medidas no indemnizatorias, la Ley dispone que dentro del plazo de diez días de recibida la comunicación de la Corte Suprema, el juez que agotó la jurisdicción interna ordenará a los órganos e instituciones estatales concernidas, sean cuales fuesen éstas, el cese de la situación que dio origen a la sentencia referida, indicando la adopción de las medidas necesarias. En el caso que la sentencia se refiera a una resolución judicial, el juez competente deberá adoptar las disposiciones que resulten pertinentes para la restitución de las cosas al estado en el que se encontraban antes de que se produzca la violación declarada por medio de la sentencia.[460]

Adicionalmente el Dr. Fix señala que acompaña a esta regulación lo dispuesto en los *"artículos 114 a 116, del Título X, jurisdicción internacional del Código Procesal Constitucional (Ley número 28237), publicado el 31 de mayo de 2004, que establece los principios básicos sobre la competencia de los organismos internacionales, entre los cuales mencionan el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos así como aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por los tratados internacionales y que obliguen al Perú (artículo 114), sin embargo, advierte la omisión no corregida en dicho ordenamiento acerca de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia contenciosa fue reconocida por el Gobierno peruano desde 1981. Además se establece la ejecución de las resoluciones internacionales, así como la obligación de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional de proporcionar documentos y antecedentes a los citados organismos internacionales, así como todo otro elemento que a juicio del organismo internacional sea necesario para su ilustración y para mejor resolver el asunto sometido a su competencia (artículo 116)",*[461] así como otras disposiciones reglamentarias que por referirse a resoluciones internacionales no jurisdiccionales, no las aludiré en esta sección.[462]

---

[460] *Ibídem*. Pág. 200.
[461] FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad…*cit.* Págs. 256 y 257.
[462] "62. A nivel reglamentario se expidieron los decretos supremos 014 y 015 en diciembre del año 2000 por los cuales se establece el procedimiento para el seguimiento de recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional, de acuerdo con los cuales se encarga a la Comisión Especial de Seguimiento y Atención de Procedimientos Internacionales, además de coordinar en consulta con el Presidente del Consejo Nacional de Derechos Humanos, el seguimiento de las recomendaciones contenidas en informes o resoluciones adoptados en procedimientos internacionales no jurisdiccionales de derechos humanos.

A pesar de estas disposiciones legales existentes, Ayala nos recuerda las dificultades que suelen presentarse al respecto, sin adelantar lo que señalaré posteriormente conviene tener presente lo siguiente:

> *En efecto, el 17 de septiembre de 1997 la Corte IDH dictó sentencia sobre el fondo del caso "María Elena Loayza Tamayo vs Perú", en la cual resolvió entre sus particulares, "5. Que ordena que el Estado del Perú ponga en libertad a María Elena Loayza Tamayo dentro de un plazo razonable,...". En acatamiento a dicha sentencia, la liberación de la víctima fue realizada por el Estado el 16 de octubre de 1997; y fue acordada su reincorporación a actividades docentes (como profesora en Historia y Geografía del Colegio Nacional de Mujeres "Rímac", quedando pendientes para esa fecha la Universidad San Martín de Porres y la Escuela de Arte Dramático) mediante la Resolución Directorial 2273 de fecha 17-12-1997. Dichas medidas fueron calificadas por la Corte IDH como de "cumplimiento parcial" en su sentencia de reparaciones en dicho caso, dictada el 27 de noviembre de 1998, ya que diversos aspectos de las reparaciones ordenadas –incluyendo la investigación y sanción– como la jubilación y las indemnizaciones no habían sido cumplidas. Este incumplimiento por parte del Estado peruano aún perduraba en el año 2006, ¡ocho años después de dictada la sentencia!, como fue declarado reiteradamente por la Corte Interamericana en sus resoluciones sobre el cumplimiento de esta sentencia.*[463]

Estos dos ordenamientos fueron completados por el decreto supremo 005-2002-JUS, publicado el 26 de febrero de 2002, que conformó la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de las Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relativas al comunicado conjunto suscrito el 22 de febrero de 2001, entre el Gobierno peruano y dicha Comisión Interamericana. Como puede observarse, de esta breve descripción las normas relativas al cumplimiento de resoluciones internacionales en el ordenamiento peruano es bastante compleja; en mi concepto, valdría la pena una revisión para unificar y coordinar todas estas disposiciones para una mejor claridad en su regulación". *Ibídem*. Pág. 257

[463] AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit*. Pág. 184.

3.2.2.3 Costa Rica.

Sobre el país que es sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en consecuencia, el primero en reconocer su competencia contenciosa, el Dr. Fix nos refiere que *"(a)un cuando de manera muy escueta es posible señalar que el primer intento de otorgar efectividad a las decisiones de la Corte Interamericana puede citarse (*en*) el artículo 27 del Convenio de Sede entre el Gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de septiembre de 1981 (*y por medio del cual dicho tribunal tiene su residencia en la Ciudad de San José*), se estableció que las resoluciones de la Corte, y en su caso, de su presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la República, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses".*[464] Lo que equipara las sentencias y obliga a las autoridades nacionales a cumplir dichas resoluciones con el mismo grado de efectividad con el que se cumplen las sentencias de los órganos jurisdiccionales nacionales; Mondragón nos recuerda lo señalado antes por Víctor Manuel Rodríguez Rescia, en cuya opinión *"al no establecerse un procedimiento procesal interno de ejecución, la vía para ejecutar tales resoluciones, tendría que ser la Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (Ley 3667)".*[465]

3.2.2.4 Argentina.

En el caso de la República Argentina, la aplicación de las sentencias internacionales ha corrido por una vía distinta, la existencia de cláusulas constitucionales y la decisión de su Corte Suprema de implementarlas; la reforma constitucional de 1994 propició que dentro de las atribuciones del Congreso, al referirse a los procesos para aprobar o desechar tratados y concertados con el Estado Vaticano, esos instrumentos cuentan con jerarquía superior a las leyes, la que resulta de tipo constitucional sin poder derogar artículo alguno relacionado con la primera parte de la misma, a la que terminan por complementar (Art. 75 inciso 22).

[464] FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad…*cit.* Pág. 254.
[465] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 89

Mondragón nos recuerda lo señalado al respecto por Calogero Pizzolo, quien *"considera que la reforma constitucional de 1994 es de gran trascendencia, ya que transformó la clásica pirámide de Kelsen que permitía que el reinado de la Constitución fuera absoluto ya que ahora ésta gobierna mancomunadamente junto con los tratados internacionales"*.[466]

Pero además debe destacarse que a partir de dicho principio y ante la ausencia de alguna disposición que precisara el procedimiento específico para implementar las sentencias de los órganos internacionales, las autoridades judiciales adoptaron una vía proactiva, que superó cualquier resquicio de interpretación legal basada en las jurisdicciones separadas y asumió la norma internacional y la nacional, el procedimiento externo y el interno, como parte de un solo sistema jurídico, como bien apunta Juan Carlos Hitters.[467]

Dicho autor nos presenta además una serie de conclusiones a las que ha llegado luego de revisar la jurisprudencia de la Corte Suprema de aquel país que, como ya señalé, permite recepcionar las resoluciones internacionales y darles un curso adecuado, destacando lo siguiente:

> *a) Que el gobierno central es responsable de asegurar y cumplir las obligaciones que nacen en los tratados internacionales,*

[466] MONDRAGON REYES, Salvador. ***Ejecución**… cit.* Pág. 87.

[467] "Como anticipamos, en el país, actúan de consuno y con mucha eficiencia dos organismos, estos son, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Cancillería. En la práctica, cuando advierten la existencia de una infracción que les compete, se propicia generalmente un espacio de 'acuerdo' con los reclamantes. La modalidad de recepción es lisa y llana pues los fallos de la Corte no se consideran extranjeras, y por ende, no necesitan ningún tipo de homologación ni exequátur. La embajada Argentina en Costa Rica envía los fallos a dichos órganos del Poder Ejecutivo Nacional, quienes lo canalizaban o en cualquiera de los tres poderes que debe cumplir el fallo interamericano". HITTERS, Juan Carlos. "Los efectos… *cit.* Pág. 316. "En la Argentina -tal cual lo adelantamos- no existen normas constitucionales que regulen la forma de recepción de las sentencias de la CrIDH, por lo que podríamos hablar de que estamos ante el esquema de recepción 'lisa y llana'. Además la jurisprudencia, sobre todo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que las decisiones de ese órgano supranacional son obligatorias para el caso concreto en el campo doméstico. El artículo 75 inc. 2 de la Constitución nacional (reformada en 1994) le da a la CADH y a otros documentos internacionales que enumera jerarquía constitucional". *Ibídem*. Pág. 317.

b) que estas situaciones implican una "cuestión federal" que habilita la competencia de ese órgano jurisdiccional por vía del recurso extraordinario del artículo 14 de la ley 48, es especial cuando el incumplimiento se haya producido en una provincia.

c) Que los Estados provinciales deben acomodar su actuación a los Tratados internacionales.

d) Que el Estado nacional no puede eximirse de ejecutar sus obligaciones metanacionales aduciendo la falta de acatamiento de las autoridades provinciales.[468]

Esta decisión de Argentina, de implementar las sentencias internacionales, sin necesidad de una norma expresa que regule el procedimiento interno,[469] debe destacarse a partir de un aspecto que es común para ese país y para el nuestro: su condición federal, lo que en aquel país no es obstáculo para la implementación de las mismas toda vez que:

En este orden de pensamiento, si el Poder Ejecutivo detecta una eventual violación, propone, generalmente, un reconocimiento de responsabilidad internacional y el diálogo con los peticionarios, dentro de tal marco de referencia, se propicia, en las hipótesis que corresponda, una Solución Amistosa ante la CmIDH o ante la CrIDH.[470]

Y por lo que corresponde a decisiones de autoridades judiciales recriminadas en las instancias internacionales, se ha procedido de la siguiente manera:

[468] HITTERS, Juan Carlos. "Los efectos… *cit.* Pág. 301.
[469] "La República Argentina no ha instrumentado, hasta el presente, un carril de recepción de las sentencias de la CrIDH ni reglas expresas para que las provincias se incorporen de manera efectiva a este modelo de diálogo entre la jurisdicción Nacional y la local, aunque se está trabajando en este sentido". *Ibídem*. Pág. 316.
[470] *Ídem*.

La Corte Federal, en el ámbito de su competencia, ha impulsado el acatamiento de los fallos de la CrIDH, y en ese sentido los órganos inferiores de la justicia revirtieron algunos decisorios, por ejemplo el que declaraba la prescripción de la acción penal, a fin de que "se llegue a la verdad" (derecho a la verdad), como lo había indicado el Tribunal supranacional.[471]

El asunto Verbitsky -ya analizado- es un caso paradigmático que podemos citar para demostrar el deslinde de competencias que ha hecho nuestra Corte Suprema Nacional, infiriéndose del mismo que la legislación provincial podría ser inconstitucional en la medida que sea incompatible con una norma internacional. Allí se ordenó a la Provincia de Buenos Aires que adecue su legislación y su práctica —en materia carcelaria— a los estándares internacionales. Se dijo a la par que el gobierno central es responsable primario de asegurar que se acaten las directivas que nacen de los Tratados internacionales; y que las provincias deben cumplirlos, como asimismo que la Nación no puede eximirse de las consecuencias internacionales aduciendo responsabilidades de las entidades provinciales.[472]

Mondragón también nos da cuenta de decisiones que se han adoptado en sede interna:

En cuanto a la posición del Poder Judicial argentino, ésta ha ido transformándose para fortalecer las resoluciones de la Corte Interamericana… (Cita el caso Ekmekdjian, Miguel Ángel vs. Sofovich Gerardo y otros [julio 7/992]): *"Cuando la Nación ratifica un tratado que firmó con otro Estado, se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo apliquen a los supuestos que ese tratado contemple, siempre que contenga descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata"*.[473]

[471] *Ibídem*. Pág. 320.
[472] *Ìdem*.
[473] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 87.

Es tal el grado de apertura del Poder Judicial argentino, a las resoluciones internacionales, que existe una constante aplicación de los criterios adoptados por los órganos externos,[474] criterio de interpretación que el Dr. Sagüés identifica como de uso frecuente a través del recurso del "intérprete externo".[475]

Vale la pena insistir en el criterio característico de la actuación de las autoridades argentinas en la recepción de las sentencias dictadas por los órganos internacionales, en este caso no se acudió al falso argumento de la falta de una ley que regule el procedimiento o la inexistencia de un dispositivo constitucional preciso que aluda a dichas sentencias y su forma de aplicarse, simplemente se entiende que el derecho internacional obliga al Estado y a partir del lugar que ocupan los tratados internacionales se diluyen las fronteras y se integra un solo cuerpo normativo cuya efectividad depende de todas las autoridades, y aunque el Dr. Fix nos señala los intentos de legislación secundaria que existen,[476] hasta ahora no se ha limitado el cumplimiento de las sentencias por este aspecto.

[474] "En su resolución la Corte Suprema de Argentina aplicó directamente la Opinión Consultiva OC-11/90, y argumentó (en el caso Giroldi, Horacio D. y otro [abril 7/995] que: '…Garantizar implica el deber del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención [Americana] reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye la violación al artículo 1.1. de la Convención' ". *Ibídem*. Págs. 33 y 34.

[475] SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación… cit.* Pág. 235.

[476] "65. D) También puede mencionarse un proyecto de ley presentado al Senado Argentino el 17 de abril con el número 1,830/99, en el cual se hace la propuesta de la obligatoriedad de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana en sus informes confidenciales cuando son dirigidos al Estado argentino con apoyo en el artículo 50 de la Convención Americana. Pero además, el proyecto distingue entre recomendaciones de la Comisión y las sentencias de la Corte Interamericana, entre aquellas que entrañan el pago de indemnizaciones. En el primer supuesto, se reiteran los deberes que son consecuencia de ese tipo de determinaciones, en el sentido de tomar las medidas ejecutivas, judiciales y legislativas correspondientes. En el caso de que estén implicadas autoridades provinciales, el gobierno nacional debe notificarles la decisión y otorgarles un plazo razonable para que (sic) su cumplimiento, pero si esta determinación no se ejecuta, el gobierno nacional debe retomar el conocimiento del asunto y dictar las medidas necesarias incluyendo las responsabilidades que correspondan al incumplimiento provincial". FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad… *cit.* Págs. 258 y 259.

3.2.2.5 Brasil.

Brasil junto con México comparten algunos elementos comunes, son países que recientemente han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,[477] cuentan con un alto número de pobladores —lo que tiene significativas consecuencias para el sistema regional de protección a los derechos humanos de la región— y son países con un modelo federal. En el caso de Brasil, el artículo 109 fracción V de su Constitución precisa la atribución de los juzgados federales para conocer de los crímenes previstos en tratados o convenciones internacionales, mientras que la fracción XI numeral 5, señala su facultad, en las hipótesis de graves violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas, para conocer —a instancia del Procurador General de la República— el incidente que atraiga el respectivo proceso y se asegure el cumplimiento de las obligaciones internacionales.[478]

El Dr. Fix nos aporta elementos adicionales para advertir los procedimientos a que pueden dar lugar las sentencias internacionales:

> *…(para regular)…el cumplimiento de resoluciones internacionales, y en particular las que se refieren a la tutela de los derechos humanos en el ámbito interno, se puede mencionar el Proyecto de Ley número 4667/2004, que fue sometido ante el Congreso Nacional de Brasil, cuya finalidad era de regular los efectos jurídicos de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos y otras decisiones. El proyecto es muy simple, y si bien, es verdad que no deben proponerse normas legislativas farragosas, sí deben regular con precisión las instituciones y los procedimientos para el cumplimiento de las resoluciones internacionales de todos los organismos de protección de los derechos humanos,*

[477] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 43.
[478] "A possibilidade de federalizaçào dos crimes de direitos humanos surgiu com a promulgação da mencionada EC 45. O novo mecanismo permite ao procurador-geral da republica, nas hipóteses de grave violação dos direitos humanos, requerer ao Superior Tribunal de Justiça o deslocamento da competência do caso para as instâncias federais (em qualquer fase, inquérito ou processo), com a finalidade de assegurar o cumplimiento de tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Pelas razòes mencionadas, o instituto da federalizaçào somente foi aplicado uma vez no Brasil". SERRANO GIUNCHETTI PIO DA COSTA, Camila. "Desafíos*… cit.* Pág. 413.

ya sean administrativos o judiciales, cuando han sido reconocidos por el Estado correspondiente.[479]

El artículo primero de este proyecto, propone que las decisiones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos cuya competencia hubiese sido reconocida por el Estado Brasileño, deben producir efectos jurídicos inmediatos en el ámbito del ordenamiento jurídico brasileño. De acuerdo con el artículo 2o., para evitar el incumplimiento de obligación de carácter pecuniario, podrá la Unión (federación) proceder a la reparación debida, permaneciendo la obligación originaria del ente violador de derechos humanos, que puede ser de derecho público o privado (como señala el artículo 3o.), ante el cual se puede ejecutar acción en vía regresiva. Como puede observarse, no se hace referencia a otro tipo de reparaciones, las cuales que complementan la tutela de las víctimas, además de las indemnizaciones económicas, las cuales se han perfeccionado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.[480]

Camila Serrano, por su parte, señala que la exitosa implementación de las sentencias depende de un adecuado proceso institucional de coordinación que involucre a las diversas autoridades involucradas,[481] y —a diferencia de lo que señalamos antes en el caso argentino—, se aprecia un argumento que intenta justificar el incumplimiento de las sentencias por las características del sistema federal, lo que nos recuerda los argumentos que ya reseñamos en el capítulo anterior de la Lic. Martínez Valero:

No entanto, acredito que o maior desafio para a execução das sentenças internacionais no Brasil nào é falta de clareza sobre a hierarquia daquelas

[479]FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad… *cit*. Pág. 260.
[480] *Ibídem*. Pág. 261.
[481] "A execução de uma sentença da CrIDH é, portanto, tarefa extremamente complexa, que demanda a participação de vários poderes constituídos (Executivo, Legislativo, Judiciário e, muitas vezes, até mesmo do Ministerio Público), nas diferentes esferas de poder da federação. A implementação exitosa das decisòes da CrIDH depende da existência de arranjos institucionais internos que estabeleçac canais efetivos de comunicação e coordenação dos representantes dos diversos orgàos envolvidos". SERRANO GIUNCHETTI PIO DA COSTA, Camila. "Desafíos*… cit.* Pág. 409.

decisões em relação às decisões de instancias internas de poder, mas, sim, a falta de arranjos institucionais internos que esclareçam e garantam a execução das sentenças internacionais. Esses arranjos são especialmente necessários quedo os Estados se organizam de forma federativa.[482]

3.2.2.6 Guatemala.

Como ya he señalado antes, el caso de Guatemala es paradigmático al establecer su Constitución la preeminencia del derecho internacional sobre el derecho interno (artículo 46). Mondragón nos recuerda que el Dr. Ayala vincula esta disposición constitucional con la Opinión Consultiva OC-3/83 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *"en la que ésta resolvió que un país no puede aplicar la pena de muerte, aunque su Constitución se lo permita, en delitos para los que no estaba contemplada anteriormente en su legislación interna".*[483] Nos recuerda que los artículos 3 y 114 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad desarrolla este principio señalando que *"en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala prevalecen sobre el derechos interno"* y que en dicho país, las sentencias *"pueden invocarse directamente ante los órganos judiciales internos, al haberse ingresado al ordenamiento interno con carácter de norma constitucional…"* [484]

Lo paradójico sin embargo es que a pesar de esta completa apertura al derecho internacional y a las resoluciones de los órganos jurisdiccionales externos, los efectos reales en el proceso de implementación de las sentencias siguen mostrando las resistencias gubernamentales existentes[485] y las dificultades prácticas para su ejecución.

---

[482] *Ibídem*. Pág. 417.
[483] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 85.
[484] *Ídem*.
[485] "Uno de los principales problemas en la implementación de las sentencias de la Corte IDH se relaciona con el cumplimiento de la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos." SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación… *cit.* Pág. 112.

Casi una década después de ambas sentencias (en el caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala), *las investigaciones no habían avanzado. Por ello, en el 2009 la Corte IDH dictó una resolución de supervisión de cumplimiento mediante la cual dio órdenes más precisas al Estado sobre ajustes institucionales que resultaban pertinentes para impulsar el cumplimiento de la obligación de investigar en este caso.*[486]

Asimismo el tribunal ordenó y solicitó información detallada en torno al presupuesto asignado para impulsar la investigación, así como sobre el programa de protección de jueces, operadores judiciales y testigos, precisando que corresponde al Estado identificar de oficio el riesgo que se cierne sobre cualquier interesado o partícipe en la investigación.

Esta decisión tuvo un impacto importante en la investigación de los hechos del caso. El 11 de diciembre de 2009, es decir, casi un año después de la emisión de la resolución de la Corte IDH mencionada, la Sala Criminal de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala declaró que era necesario anular un sobreseimiento del proceso que había tenido lugar anteriormente e "iniciar un nuevo procesamiento" de los responsables.[487]

Y es que la propia Corte Interamericana tuvo que pronunciarse sobre una resolución de la corte de constitucionalidad de Guatemala que había anulado ese nuevo proceso, de tal forma que fue necesaria la intervención de la Corte Interamericana que había declarado *"la improcedencia del cierre de las investigaciones señalando que las sentencias y resoluciones emitidas por la Corte IDH eran suficientes para reiniciar o impulsar todo tipo de proceso penal relacionado con las investigaciones de los hechos. La Corte IDH recordó que el origen de la obligación de reabrir la investigación se desprendía de un 'estado de impunidad' de los hechos del caso, en el marco de lo cual los diferentes recursos internos utilizados con el fin de aclararlos no fueron eficaces para enjuiciar y, en su caso, sancionar, a los responsables de éstos. La Corte IDH también reiteró que el fiscal del caso 'recibió presiones, atentados y*

[486] *Ibídem*. Págs. 112 y 113.
[487] *Ibídem*. Pág. 113.

amenazas' y que durante la tramitación de los recursos internos se ejercieron 'acciones directas de agentes del Estado de alto nivel tendientes a impedir que tuvieran resultados positivos'. En consecuencia con base en la obligación de investigar derivada de las sentencias de fondo y de reparaciones emitidas por la Corte IDH, ésta estableció que no podía tener efecto el sobreseimiento ocurrido con anterioridad a tales sentencias y resoluciones emitidas por la Corte IDH, las cuales constituían una base para que el Poder Judicial de Guatemala ejerciera un 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre derechos Humanos (CADH). Por lo tanto, precisó que '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 IDH, intérprete última de la Convención Americana'".[488]

Estas actuaciones, justifican la conclusión a la que llega Yuria Saavedra al señalar:

> *Algunos de los principales obstáculos que enfrenta la Corte IDH al supervisar el cumplimiento de la medida de reparación consistente en la investigación de los hechos son: en ocasiones, la inexistencia en los Estados de un diseño institucional que sea capaz de reaccionar adecuadamente para cumplir con las órdenes de la Corte IDH; la falta de una cultura o voluntad de impulso propio de las causas donde se investigan violaciones a derechos humanos, y la existencia de poderes estatales y privados que logran intimidar, inhibir o bloquear a las autoridades o la actuación de las instituciones para evitar las investigaciones.*[489]

3.2.2.7 Nicaragua.

Salvador Mondragón nos recuerda que en el caso de este país, existe una ley expedida el 27 de febrero de 1913, "*que permite la ejecución de sentencias contra el Estado. En el artículo 2o. de esta Ley, se dispone que los tribunales competentes pueden conocer las reclamaciones de créditos a cargo de la Hacienda Pública a favor de los particulares, y que una vez que las*

[488] *Ibídem*. Pág. 114.
[489] *Ibídem*. Pág. 115.

determinaciones de tales tribunales causen ejecutoria, el cumplimiento de la misma tocará exclusivamente al Ejecutivo, quien acordará y ejecutará el pago en la forma y dentro de los límites que señale la ley de presupuesto".[490] Mientras que Yuria Saavedra destaca que la implementación de la sentencia del caso Yatama que obligaba a reformar la legislación interna "*es una muestra de la necesidad que existe de que las diversas autoridades implicadas en este tipo de procesos tengan presente que las sentencias de la Corte IDH obligan para el estado en su conjunto y no sólo para algunas de sus autoridades*".[491] Por lo que podemos aludir a una norma efectiva para el pago de indemnizaciones monetarias pero insuficiente para atender las reparaciones no económicas.

3.2.2.8 Venezuela.

Toda vez que este país denunció el Pacto de San José y retiró el reconocimiento a la interpretación contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sólo me limitaré a enfatizar lo que Mondragón señaló antes de tan lamentable decisión: *"En el Código Procesal Civil se encuentra un procedimiento ordinario, que permite la ejecución de una sentencia que ordene el pago de dinero a la administración"*.[492]

3.2.3 Procedimientos nacionales para implementar las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Aprovechando la basta bibliografía que existe, me permitiré trazar algunos rasgos generales sobre el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo por parte de los Estados miembros del Consejo de Europa, destacando algunas líneas generales que debemos tener presentes en esta descripción, en primer lugar el efecto declarativo de las sentencias y la restricción de sus efectos de reparación al ámbito de las indemnizaciones, así como la colisión que se ha generado con respecto a decisiones judiciales nacionales.[493] Según se ha dicho, el

[490] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 90.
[491] SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación… *cit*. Pág. 118.
[492] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 90.
[493] "…la inmensa mayoría de los países miembros de Consejo de Europa, no han establecido en sus ordenamientos internos, causales que permitan la posibilidad de revisión judicial y de anulación de sentencias firmes, con fundamento en una sentencia del Tribunal Europeo". *Ibídem*. Págs. 81 y 82.

mismo Tribunal Regional ha decidido adoptar el procedimiento de reenvío, para que a partir de la norma nacional se sustente la resolución externa,[494] en otros casos, los órganos nacionales aperturan la aplicación directa del derecho internacional, lo que ocurre en uno de los casos que ya presenté antes, el de Argentina.[495]

A continuación presento brevemente algunas referencias que existen en los distintos países del viejo continente.

3.2.3.1 Holanda.

En el caso de los Países Bajos, Mondragón nos reseña el procedimiento de reforma que ha seguido su Constitución, primero en 1956 se estableció en su artículo 63 el principio que señala la posibilidad de que un tratado derogue disposiciones de la misma, en 1983 y en 1996 fue reformado el principio que se disciplina ahora por el texto del artículo 91 que establece un procedimiento agravado para que la aprobación del tratado que contradiga la Constitución, cuente con una votación de 2/3 de los votos escrutados, al mismo tiempo que en el artículo subsecuente, en el marco del proceso comunitario, se abre la posibilidad de que el Estado Nacional confiera *"competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales a organizaciones internacionales de derecho público".*[496]

Por lo que en este caso, prevalece la *"disposición constitucional que dispone que las normas jurídicas de ese país, no serán aplicables cuando sean incompatibles con las disposiciones de un tratado o resolución internacionales"*,[497] argumento que derrota el conflicto de jurisdicción que hemos encontrado antes en algunos casos de nuestro sistema regional.

---

[494] "Así, el sistema europeo optó por la doctrina del reenvío. En 1878 se utilizó este concepto en la solución del caso Forgo, mediante fallo de la Casación francesa. Esta doctrina ha sido utilizada por diversos tribunales europeos en ciertas hipótesis, y considera que cuando una ley de conexión asigne competencia a un derecho extranjero, tal operación debe comprender al derecho material, y a las normas de conflicto del sistema jurídico designado. Ante los diversos problemas producidos por la aplicación de resoluciones de los tribunales internacionales, en ciertos casos se ha utilizado como solución el reenvío, con lo que el derecho interno llena lagunas y permite la ejecución de la resolución". *Ibídem*. Pág. 74.

[495] "Vicente Gimeno Sendra y José Garberi consideran que en España no resulta urgente introducir cauces procesales de rescisión de sentencias firmes, ya que basta una interpretación amplia del artículo 50 de la Convención Europea de Derechos Humanos, para resolver en la práctica la totalidad de los problemas planteados por la ejecución de sentencias del Tribunal Europeo de derechos Humanos." *Ibídem*. Pág. 81.

[496] *Ibídem*. Pág. 75.

[497] *Ibídem*. Pág. 91.

3.2.3.2 Austria.

El caso de este país es muy similar al de Argentina, toda vez que a partir de las disposiciones del artículo 9o. de su Constitución, se reconoce plena validez como parte integrante de ordenamiento federal (Bestandteile de Bundesrechtes), a los tratados internacionales. Mondragón precisa la forma como han procedido, en atención a dicho principio, los operadores jurídicos de aquel país: *"Así, la Corte Constitucional ha determinado como inconstitucionales, las leyes internas que contradigan a la Convención Europea de Derechos Humanos. Es posible afirmar que la aplicación directa de la Convención es totalmente aceptada. Para Benedetto Conforti y Francesco Francioni, una posible causa de ello es la ausencia de un catálogo doméstico amplio de libertades civiles. Además, Austria tiene una Constitución extremadamente flexible"*.[498]

Y una ventaja adicional, en lo que corresponde a la frecuente colisión entre resoluciones judiciales dictadas en sede nacional y las resoluciones de la Corte Europea, es el hecho de que *"su legislación criminal permite que las sentencias criminales puedan ser reexaminadas por la Corte, si se usa como fundamento una determinación de la Corte Europea",*[499] aunque en este caso en particular los efectos se encuentran limitados por la materia, penal, y los sujetos legitimados, las víctimas y el fiscal general.[500]

La existencia de esos medios de impugnación de resoluciones judiciales a partir de las resoluciones del Tribunal de Estrasburgo es una característica del sistema austriaco que

[498] *Ibídem*. Pag. 75.
[499] *Ibídem*. Págs. 75, 76 y 91.
[500] "…de un lado, limitando dicha posibilidad a la materia criminal y, de otro, limitando a los sujetos legitimados para promover la reapertura del proceso. El sistema jurídico austriaco podría ejemplificar dicho modelo… La sentencia regional Unterpertinger v. Austria dio lugar a que la Corte Suprema de dicho Estado, a solicitud del fiscal general, dejara sin efecto la sentencia de 4 de junio de 1980 de la Corte de apelaciones. Este último tribunal, a través de una nueva sentencia (13 de enero de 1988), absolvió finalmente al particular involucrado por falta de pruebas. … que sólo el fiscal general se encontrara legitimado para promover dicho mecanismo procesal generó algunas críticas y problemas, a partir de algunos casos del conocimiento del TEDH. Esa situación condujo a que se reformara la legislación procesal criminal, creándose un mecanismo de reapertura que permite al particular y al fiscal general acudir a la Corte Suprema a esos efectos, en los casos de sentencias nacionales en materia criminal declaradas inconvencionales por el TEDH". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos…cit.* Págs. 161 y 162.

comparte con Noruega, Luxemburgo, Suiza y Bélgica, en algunos casos la vía se ha abierto a partir de la interpretación judicial.[501]

3.2.3.3 Noruega.

Como se acaba de señalar, en Noruega también existen vías para reabrir un procedimiento judicial, aunque en este país también prevalecen criterios que restringen dicho acceso, con la finalidad de equilibrar los principios de *"eficacia del Derecho internacional y el principio de irrevocabilidad de las sentencias nacionales firmes"*.[502]

A diferencia de Austria, no se limita exclusivamente a la materia penal, en cuyo caso, como ocurre en aquel país, sólo el sentenciado y el Fiscal están legitimados para iniciarlo, con la ventaja de que en Noruega no se establece plazo perentorio para su promoción.

El procedimiento también se extiende a la materia civil, reconociendo como sujetos legitimados a *"las partes vinculadas por la decisión nacional y el Gobierno en casos excepcionales"*, aunque en este ramo si se define un plazo para la interposición del recurso de revisión, el cual

[501] "El Derecho comparado ofrece distintos ejemplos en que los mecanismos de reapertura de procesos concluidos han sido utilizados para otorgar eficacia interna a las sentencias regionales sobre derechos humanos. En algunos sistemas, el legislador ha creado mecanismos ad hoc a esos efectos. En Noruega, Luxemburgo, Austria, Suiza y Bélgica, por ejemplo, se han creado medios de impugnación expresos, que hacen posible la reapertura de procesos culminamos mediante sentencias firmes, por causa de una sentencia regional, estimatoria que beneficie al particular involucrado. En otros sistemas, los jueces han adecuado interpretativamente ciertas vías preexistentes para hacer posible la reapertura de procesos concluidos por causa de una sentencia regional estimatoria relevante. En efecto, en algunos Estados se ha optado por una interpretación extensiva de los mecanismo de revisión de sentencias firmes, en el sentido de incluir dentro de sus causales de procedencia la existencia de una sentencia regional estimatoria. (Caso Piersack vs Bélgica). A ese respecto, se ha subrayado que esa aproximación es contraria a la naturaleza de revisión y que implica una labor más cercana a la actividad legislativa que a la actividad judicial interpretativa". *Ibídem*. Págs. 160 y 161.

[502] "La reapertura del procedimiento nacional por causa de una sentencia internacional estimatoria sobre derechos humanos puede restringirse a través de distintas formas, con el fin de equilibrar, en la medida de lo posible, el principio de eficacia del Derecho internacional y el principio de irrevocabilidad de las sentencias nacionales firmes. El equilibrio de dichos principios se ha tratado de conseguir a través de modelos que, de un lado, permiten la reapertura de procedimientos nacionales concluidos mediante sentencia firme y, de otro, restringen la procedencia del recurso respectivo a través de la regulación del plazo, los sujetos legitimados y las condiciones en que es posible su interposición. Ese tipo de modelo de revisión podría ejemplificarse a través de la legislación procesal criminal y civil de Noruega, adicionada a partir de 1969". *Ibídem*. Pág. 162.

se ubica en tres meses a partir del conocimiento de la sentencia y de cinco años a partir de la emisión de la sentencia nacional.[503]

Es condición, para acudir a este procedimiento el que *"la sentencia nacional, directa o indirectamente, se encuentre basada en una interpretación de Derecho Internacional que se aparta de la interpretación vinculante que un tribunal internacional ha emitido sobre la misma cuestión, y siempre que pueda conducir a un resultado distinto que el determinado a través de la sentencia nacional"*.[504]

3.2.3.4 Alemania.

El caso Alemán es de especial importancia si consideramos que, al igual que nuestro país, Brasil y Argentina, se trata de un Estado Federal, con un Poder Judicial muy fuerte cuyas resoluciones no pueden objetarse con facilidad. Iniciaré por señalar el lugar que ocupan los tratados internacionales en su ordenamiento jurídico interno. En el artículo 25 de la Constitución de Bonn se otorga naturaleza como parte integral de la ley federal a las reglas generales del derecho internacional público, con preeminencia sobre la ley y creando directamente derechos y deberes para los habitantes del territorio federal. De acuerdo con Mondragón ello provoca que *"Algunos consider(*e*)n que ello implica que el acta de consentimiento del Parlamento transforma al tratado en un estatuto federal. Otros opinan que tal consentimiento da a tales norma internacionales un carácter obligatorio, sin que pierdan su naturaleza de internacionales"*.[505]

Y en virtud de que en Alemania *"es necesaria la implementación de un procedimiento que permita reabrir casos, … los tribunales han optado por incluir a las normas internacionales en la interpretación del derecho doméstico"*,[506] lo que provoca entonces un replanteamiento del

[503] "En dicho Estado, en materia criminal, el sentenciado y el fiscal (sólo en beneficio de aquél), se encuentran en posibilidad de interponer el recurso. En materia civil, los legitimados son las partes vinculadas por la decisión nacional y el Gobierno en casos excepcionales. En materia criminal no hay plazo para interponer el recurso de revisión, mientras que en el ámbito civil es de tres meses a partir del conocimiento de la sentencia internacional y antes de cinco años desde la emisión de la sentencia nacional". *Ídem*.
[504] *Ibídem*. Págs. 162 y 163.
[505] MONDRAGÓN REYES, Salvador. *Ejecución…cit.* Pág. 77.
[506] *Ibídem*. Pág. 91.

sistema en el que se desplaza el interés por la fuente de la norma para dar paso a la preeminencia sustantiva de la disposición y algo que es de notoria importancia: *"En este país las Cortes tienen un papel clave en la aplicación del derecho internacional en el derecho interno, ya que se les considera guardianes del estado de derecho. En efecto, en el artículo 19 de su Constitución se garantiza el derecho para acudir ante la Corte en cualquier caso en el que una autoridad o ley viole un derecho individual."*[507]

> *Los Tribunales alemanes frecuentemente utilizan dos elementos para determinar si una norma internacional puede aplicarse directamente: un elemento subjetivo, que exige que los demandantes (y las partes) se refieran específicamente a una norma del tratado internacional; y un elemento objetivo que consiste en que tal norma sea lo suficientemente clara y completa de tal suerte que no requiera de leyes que la concreticen. Sin embargo, la decisión de un órgano internacional de derechos humanos, que determina que la decisión de un tribunal interno ha violentado derechos humanos, no es aplicable directamente en el derecho interno, ya que no hay disposición que les permita reabrir los casos. Ello ha provocado constantes problemas para la implementación de las sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos, las cuales sólo tienen efectos declaratorios, por lo que no pueden suspender el efecto de las sentencias de los tribunales locales.*
>
> *A fin de resolver el conflicto, los tribunales han optado por incluir a las norma internacionales en la interpretación del derecho doméstico.*[508]

Con lo cual, son las autoridades judiciales nacionales las que al actuar realizan lo que la Corte Interamericana y sus jueces han determinado en nuestro continente como el control de convencionalidad, que no es otra cosa sino enfrentar el caso y utilizar la norma que mayor protección ofrezca a la persona, sin esconderse en jurisdicciones y restricciones nacionales, sino en la disposición jurídica que mejor proteja la dignidad de las personas y tutele sus

[507] *Ibídem*. Pág. 76.
[508] *Ibídem*. Pág. 77.

derechos, bajo este criterio existe lo que Silva señala como una incorporación o adhesión a ciertas normas de producción externa.[509]

3.2.3.5 Portugal.

En el caso de este país debemos señalar que el artículo 16.2 de su Constitución hace referencia al uso de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre como criterio a utilizarse en la interpretación conforme de los derechos reconocidos en ella, lo que a través de la interpretación jurisdiccional que ha realizado el Tribunal Constitucional se ha extendido a *"los Pactos Internacionales creados en el marco de la ONU y el Convenio de Roma"*.[510]

3.2.3.6. España.

Me referiré por último al caso español, cercano a nuestra región por muchas razones. En este país tampoco existe una disposición legal que permita la ejecución de las sentencias de la Corte Europea, y como refiere Mondragón, en algunas ocasiones se ha recurrido al amparo para impulsar su cumplimiento.[511]

La recepción del derecho internacional de los derechos humanos y de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo ha dependido de la aplicación del principio de interpretación conforme contenido en el artículo 10 de su Constitución, en el que *"se señala que la interpretación de las normas constitucionales internas relativas a derechos humanos, debe hacerse de acuerdo con la Declaración Universal de 1948, con los tratados y acuerdos tradicionales sobre esta materia, ratificados por los gobiernos respectivos."*[512] Lo que se acompaña por lo dispuesto en el artículo 76 del mismo ordenamiento fundamental que incorpora a los tratados al ordenamiento

[509] "De un lado, las Constituciones posteriores a la positivación del orden jurídico internacional suelen contener cláusulas centrales y claras de apertura al Derecho internacional general, es decir, normas constitucionales que de manera explícita incorporan o se adhieren a ciertas normas de producción externa. En esos casos, podría hablarse de un reconocimiento constitucional a un orden jurídico externo al Estado, con efectos sobre la actuación pública y en las relaciones o conflictos de aplicación entre normas de producción externa e interna. Es el caso de Alemania e Italia, por ejemplo". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Págs. 15.
[510] *Ibídem*. Pág. 49.
[511] *Ibídem*. Pág. 91.
[512] *Ibídem*. Pág. 78.

interno y cuyo contenido no puede ser derogado, modificado o suspendido por las disposiciones internas sino sólo en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional. [513]

Las consecuencias de estos preceptos no resultan de fácil armonización, ya que por un lado ratifican el principio soberanista que impone la jurisdicción preeminente de los órganos judiciales internos y, por otro lado, incorpora en la resolución de dichos órganos lo resuelto por el Tribunal de Estrasburgo. Mondragón nos presenta un ejemplo muy ilustrativo que reproduzco en extenso para notar con mayor claridad las dificultades que provocó una sentencia internacional al ser cumplida en sede nacional:

> *Un caso que vendría a intentar resolver tal ausencia fue el caso Barbera, Mesegue y Jabardo… El 6 de diciembre de 1988 el Tribunal Europeo resolvió que en el procedimiento de los demandantes no se atendieron las exigencias de un proceso justo y publico, por lo que se violó el artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos. En cuanto a la aplicación del entonces artículo 50 (satisfacción equitativa), se consideró que no se estaba en condiciones de resolver su aplicabilidad, por lo que su determinación fue reservada en espera de un posible acuerdo entre las partes.*[514]
>
> *…los peticionarios pidieron al Tribunal Supremo Español que dejara sin efectos la sentencia que los condenaba, sin embargo la resolución les fue adversa. Así, presentaron una demanda de amparo contra esa sentencia y contra las sentencias de la Audiencia Nacional que condenaban a los quejosos.*
>
> *El Tribunal Supremo consideró que las sentencias del Tribunal Europeo sólo tienen naturaleza declarativa, ya que el Convenio no le atribuye competencia para anular una sentencia, por lo que el efecto de la sentencia del Tribunal Europeo debería ser una prestación reparadora sustitutoria, es decir, una indemnización pecuniaria…. El Tribunal Constitucional insistió en que: "…el tema de la ejecución interna de la*

[513] *Ídem*.
[514] *Ibídem*. Págs. 78 y 79.

sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es ajeno a la competencia de este tribunal", ya que "…la sentencia pronunciada por el Tribunal Europeo es una resolución meramente declarativa sin efecto directo anulatorio interno, ni ejecutoriedad a cargo de los tribunales españoles…" Sin embargo (el Tribunal Constitucional) determinó dejar sin efecto las sentencias controvertidas ya que:[515]

"…la obligación de tutelar y reparar satisfactoriamente la lesión de un derecho fundamental sigue siendo actual. Es ésta una obligación que pesa sobre todos los poderes públicos, conforme a su respectivo ámbito de competencia, porque la Constitución obliga a todos ellos a su cumplimiento, y también porque el Estado democrático de derecho sufriría irremisiblemente si hubiera de consentirse la perpetuación de una situación declarada contraria a derechos fundamentales garantizados por la Constitución, sin posibilidad alguna de ser reparada satisfactoriamente por equivalente, pues no es suficiente, desde el punto de vista constitucional, una indemnización compensatoria, como la que prevé el artículo 50 del Convenio Europeo en una situación como la presente en que está en juego la libertad de una persona…"[516]

En muy importante destacar lo que Mondragón resume del caso, en primer lugar los órganos nacionales de España no reconocen que la sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tengan la fuerza para anular directamente un fallo judicial nacional, a pesar de las disposiciones que existen al respecto sobre el derecho de los tratados y de que la sentencia del órgano jurisdiccional regional determinó que se habían violado derechos de los recurrentes y ordenado una indemnización. En este caso, todos los tribunales españoles cerraron filas y no adoptaron la decisión de la sentencia del Tribunal Europeo a partir de la sentencia en sí. Lo que hizo el Tribunal Constitucional, en su propia jurisdicción y por la resolución de un procedimiento interno, previsto en la legislación nacional y substanciado en sede interna, el amparo, fue determinar que lo dicho por el Tribunal Europeo, la ratio descidendi, permitía advertir que se violaron los derechos, por ello en el desahogo de dicho procedimiento y en su jurisdicción, al atender un nuevo recurso interno en ejercicio de sus propias y soberanas

[515] *Ibídem*. Pág. 79.
[516] *Ibídem*. Págs. 79 y 80.

facultades, el Tribunal Constitucional decide no indemnizar sino anular las sentencias internas. Por lo que en una nueva resolución nacional se adopta la materia sustantiva de la resolución pero en sede interna, mediante un recursos de revisión interna, ajeno a independiente del fallo internacional. Si nos apegamos exclusivamente a los procedimientos adjetivos y no a los contenidos sustantivos, ¿qué diferencia hay entre ese procedimiento y la decisión de Venezuela de analizar las sentencias? En uno y en otro caso las autoridades nacionales quieren poner un límite a la jurisdicción internacional, conservar cierto grado soberanista, aunque desde luego la diferencia es el grado de independencia del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional que existe en el país europeo y que es nulo en el sudamericano y, como consecuencia, la diferencia se encuentra en el fondo de lo que se decide.

3.2.4 Resultados de la ejecución de las sentencias en los países del sistema interamericano.

De lo que hasta aquí hemos revisado podemos señalar algunas conclusiones iniciales. Por principio de cuentas, cuando se trata de cumplir una sentencia internacional importa mucho la voluntad y decisión de la autoridad nacional para asumir y darle plena efectividad a los compromisos internacionales contraídos, cuando dicha voluntad existe se pueden integrar las respuestas jurídicas e institucionales que sean necesarias, ya sea a través de la interpretación judicial de las disposiciones constitucionales existentes, como en el caso Argentino, o adoptando leyes internas que pretenden establecer procedimientos puntuales a seguir, como lo apreciamos en el caso de Perú. Pero lo que no debemos perder de vista es si dicha voluntad es real y si se ha conseguido el fin que se buscaba: implementar las sentencias, cumplir las medidas ordenadas y restituir los derechos de las víctimas.

Aunque la Corte Interamericana y la academia[517] enfáticamente han señalado que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados obliga a los países a cumplir sus

[517] "Dos teorías explican la obligación de cumplir las sentencias de la Corte Interamericana; la primera es la que se fundamenta la obligatoriedad en el derecho consuetudinario y la segunda en el derecho convencional. En realidad estas dos teorías no se excluyen entre sí, sino que se complementan y fortalecen la idea de la obligatoriedad de las sentencias de la Corte. En efecto, la práctica latinoamericana, concretamente en Perú, Bolivia, Costa Rica, Argentina, Colombia, Guatemala, Chile, Ecuador y República Dominicana y por último México, con el caso Radilla se ha ido formando una práctica acompañada de opinio juris que manifiesta la creación de una costumbre internacional. Aquí es cuestión de constatarlo en la práctica estatal de la región". BECERRA RAMÍREZ, Manuel. "Control… *cit.* Pág. 67.

compromisos bajo los principios de buena fé, pacta sunt servanda, y a la imposibilidad de alegar el derecho interno para objetar la aplicación del tratado, el que además debe implementarse buscando su correcta aplicación bajo el criterio del efecto útil, a pesar de que en la fase de litigio ante la Corte Interamericana, los Estados son capaces de integrar respuestas unitarias, articuladas, involucrando a todas las autoridades del país sin importar los diferentes niveles de gobierno, en la fase subsecuente, la ejecución de las medidas ordenadas, los problemas entonces aparecen.

Como ya he señalado a lo largo de esta investigación, la consecuencia de estas falsas argumentaciones que sólo pretenden que el injusto prevalezca, es el elevado número de sentencias que siguen abiertas por el incumplimiento total o parcial de los Estados,[518] lo que a final de cuentas sólo implica que las personas que han sido reconocidas como víctimas continúan en ese estado y sus derechos no han sido restituidos en plenitud, Yuria Saavedra nos presenta un recuento hasta marzo de 2011 en los siguientes términos:

> *En los aproximadamente treinta y dos años de funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), ésta ha decidido alrededor de 132 casos en los cuales en sólo dos no ha declarado responsabilidad internacional estatal por violaciones de derechos humanos y ha ordenado archivar el expediente. Para fines de este trabajo lo que nos interesa resaltar es que solamente diez de tales casos han sido archivados por cumplimiento de la sentencia*.[519]

Mientras que Carlos Ayala nos explica los principales problemas que alegan los Estados para justificar su incumplimiento:

[518] "Diversos países han incumplido con las medidas provisionales, y con las sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Algunos de estos casos han sido escandalosos, y han involucrado algunos de los derechos humanos más importantes. Ante este problema, la Corte ha encontrado severas dificultades para lograr su cumplimiento". MONDRAGON REYES, Salvador. ***Ejecución**… cit.* Pág. 72.
[519] SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación… *cit.* Pág. 100.

No obstante, en la mayoría de los Estados Americanos persisten una serie de obstáculos a la ejecución de las sentencias de condena contra el Estado, que impiden la operatividad de la ejecución de estas sentencias. Entre estos obstáculos suelen encontrarse: 1. la formulación restrictiva del principio de legalidad presupuestaria, en el sentido de que el Estado no puede hacer erogaciones de su tesoro, no previstas en sus leyes de presupuesto; y 2. disposiciones normativas sobre la inembargabilidad de los fondos públicos, las cuales en caso de incumplimiento voluntario por el Estado prohíben el embargo y la posibilidad de despachar mandamientos de ejecución contra fondos públicos. El profesor García de Enterría ha denominado a estos privilegios como "un asombroso fósil medieval viviente fuera de su medio".[520]

Y hace un recuento de las sentencias cuya conclusión depende de la adecuada investigación de los hechos que provocaron la violación a los derechos convencionales, a las que habría que incorporar las dictadas en contra de nuestro país que siguen pendientes de implementarse:

Desafortunadamente, en una gran mayoría de casos decididos por la Corte Interamericana, los requerimientos al Estado de investigar, procesar y sancionar se encuentran total o parcialmente incumplidos o pendientes de ejecución, como son los casos de Caballero Delgado y Santana, El Amparo, Loayza Tamayo, Castillo Páez, Benavides Cevallos, Tribunal Constitucional, Panel Blanca, Niños de la Calle, Cesti Hurtado, Cantoral Benavides, Durand y Ugarte, Bámaca Velásquez, Trujillo Oroza, Barrios Altos, Las Palmeras, Caracazo, Bulacio, Mack Chang y Blake.[521]

Así que el escenario no es del todo halagador, si incluso en el caso de Perú, al que ya me referí antes, país que cuenta con la legislación más avanzada sobre la implementación de las

[520] AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… Págs. 138 y 139.
[521] *Íbidem*. Pág. 154.

sentencias internacionales, los obstáculos siguen presentes y los rezagos e incumplimientos muestran que los arreglos legales e institucionales siguen siendo insuficientes,[522] qué podemos esperar de aquellos países que ni siquiera cuentan con la legislación secundaria respectiva.

Mientras que en los casos de los países con régimen federal, lo que muchas veces es alegado como la principal causa de incumplimiento de las sentencias, Edgar Corzo nos recuerda como en Argentina y Brasil se han logrado avances importantes a través del proceso de coordinación efectivo,[523] mientras que Dulitzky señala que el mismo Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha pronunciado aclarando la obligación que se extiende a los gobiernos provinciales en un sistema federal,[524] ya que el incumplimiento de cualquier instancia gubernamental interna que no se corrige por la nacional implica, en última instancia, una probable responsabilidad del Estado en su conjunto, lo que explica porque las autoridad federal puede y debe adoptar procedimientos que permitan su intervención.[525]

Pero a final de cuentas y como bien refiere María Carmelo Londoño Lázaro, lo que resulta común a los sistemas europeo y americano es *"la falta de un mecanismo regional unificado con miras a la ejecución de las sentencias de sus cortes en el plano interno del Estado*

[522] "Los procedimientos de ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana conforme a esta Ley (la peruana), deberían ser relativamente rápidos y efectivos. Sin embargo, notamos que en algunos casos, inclusive referidos a sentencias dictadas por la Corte con anterioridad, como es Loayza Tamayo, aún no han logrado ser ejecutados". *Ibídem*. Pág. 201.

[523] "Argentina y Brasil, dos países con un Estado federal similar al mexicano, en donde aparecen carencias para entablar mecanismos de comunicación entre el gobierno nacional y las entidades federativas, lo que ha llevado a que la estructura burocrática se ponga de acuerdo en el análisis conjunto del cumplimiento de una sentencia de la Corte Interamericana". CORZO SOSA, Edgar. "Introducción" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* Pág. 22.

[524] " 'En sentido concordante, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha indicado que el sistema de gobierno federal entraña la responsabilidad de las provincias en la observancia de muchos de los derechos previstos en el Tratado, que puede requerir la adopción de disposiciones normativas y medidas tomadas en el plano provincial para asegurar la observancia de los derechos enunciados. Por eso, el artículo 28 debe entenderse como extendiendo las obligaciones que resultan de la Convención Americana a cada unidad componente de la Federación' ". Cita del Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales: Argentina 03/11/2000 CCPR/CO/70/ARG, reproducido por Dulitzky, Ariel. "Federalismo y derechos humanos". Citado en HITTERS, Juan Carlos. "Los efectos …*cit.* Pág. 319.

[525] "Enfocados en nuestra problemática, podría concebirse que el incumplimiento reiterado de una provincia de la sentencia de la CrIDH y/o de los Tratados internacionales pertinentes podría generar la posibilidad, en situaciones de extrema gravedad, de la intervención Federal (art. 6 Constitución Nacional), en la medida que de ese modo se violen al extremo los principios, declaraciones y garantías de la Corte Magna Federal (art. 5, cit.)." *Ibídem*. Pág. 319.

condenado".[526] Aunque según el ex juez interamericano García Ramírez: *"Es pertinente recordar que se ha observado un creciente cumplimiento de las resoluciones de la Corte Interamericana. Este hecho es significativo y alentador y abarca aspectos en los que no parecía sencillo lograr la pronta observancia de las sentencias: así, cambios legislativos, anulación de sentencias, revisión de procesos. En otros ámbitos, particularmente los relacionados con la investigación y sanción de hechos delictuosos, el cumplimiento ha sido menor."*[527]

Para concluir este capítulo creo que lo que resulta indispensable señalar es que el rasgo esencial del sistema universal y regional de protección a los derechos humanos es su condición subsidiaria, una garantía colectiva que trata de identificar las debilidades de la jurisdicción nacional en la que la actuación de los agentes gubernamentales puede implicar una seria afectación a derechos humanos, vulneraciones que son identificadas y que se pretenden reparar, pero para que dicha reivindicación del derecho de las víctimas sea efectivo se requiere que el país que las afectó sea el mismo que restituya los derechos, reoriente la vida colectiva y corrija las condiciones espontáneas o estructurales que provocan dichas violaciones. La solución más adecuada a un caso en la jurisdicción internacional no debería ser el refugio de la víctima en otro país, en el que realmente se protejan sus derechos, sino su reinserción en su comunidad, en su pueblo, en medio de su gente, en su idioma, con su cultura, pero con un cambio drástico en las condiciones que provocaron la violación a sus derechos para que su dignidad personal sea respetada pero para que otras personas más no padezcan por hechos similares.

Por lo tanto, el éxito del sistema regional de protección de los derechos humanos depende de que la implementación de las sentencias internacionales en sede nacional, en vía de retorno, sea lo suficientemente efectiva para restituir a las víctimas al estado previo a la vulneración del derecho.

[526] LONDOÑO LÁZARO, María Carmelo. "Las Cortes Interamericana y Europea de Derechos Humanos con perspectiva comparada", en International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, num. 5, junio de 2005. Pág. 104.
[527] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 72.

Esa medida no es fácil, si consideramos que las violaciones ocurren como consecuencia de excesos de poder, indolencia de los agentes gubernamentales, omisiones deliberadas o estados generalizados de ilegalidad e impunidad. Las sentencias, cierto, implican un pronunciamiento sobre un caso en particular, pero la extensión de sus efectos debe alcanzar a la sociedad misma para evitar la comisión de conductas similares o más graves aún.

Por eso, la confianza que se ha depositado en los órganos internacionales [528] debe acompañarse por un nuevo esfuerzo de la sociedad nacional para empujar y conseguir las transformaciones internas que hagan efectivas los avances que las presiones internacionales, en muchas ocasiones han provocado.[529]

Por esa razón estoy convencido de que la existencia de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana, en las que se ha reconocido responsable a nuestro país por la comisión de violaciones a los derechos convencionalmente reconocidos, exigen un esfuerzo intelectual, político, jurídico y democrático para que, en sede interna,[530] propiciemos las reformas internas nacionales que permitan que su implementación sea exitosa, se reparen los derechos afectados, los efectos de las sentencias se irradien protegiendo de mejor manera a la sociedad y, en consecuencia, el Estado nacional, cumpla cabalmente con sus obligaciones. Para lograr lo anterior procedo a desarrollar las medidas que debemos promover en el orden interno en el subsecuente capítulo.

[528] MAZA CALVILLO, Emma Consuelo. *Derechos…cit.* Pág. 20.
[529] ANAYA MUÑOZ, Alejandro. *El país…cit.* Pág. 17.
[530] *Ibídem*. Págs. 23 y 24.

Segunda Parte

Capítulo Cuarto. Las medidas necesarias para dar eficacia a las sentencias internacionales a través de su plena implementación.

4.1 La importancia del cumplimiento de las sentencias.

La sola existencia de cada una de las sentencias, emitidas por los órganos jurisdiccionales internacionales a los que se ha encomendado la protección de los derechos humanos, en la que se haya declarado la responsabilidad internacional de un Estado por la actuación de los agentes gubernamentales, afectando derechos internacionalmente protegidos, demuestra que los sistemas legales e institucionales de los distintos países, basados en el modelo liberal democrático en el caso de nuestra región, han sido insuficientes para asegurar la adecuada protección de las personas.

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, al señalar el proceso ante la Corte Interamericana como la última garantía jurisdiccional en la región, fue diseñado para que a través de ese procedimiento se asegurara la adecuada tutela de los derechos de la población de nuestro continente, de tal forma que el sistema democrático tuviera como piedra de toque el debido respeto de los derechos humanos.[531]

Los procedimientos iniciados ante la Comisión y la Corte son una muestra de que las autoridades nacionales del continente no han alcanzado el estándar internacionalmente pactado y contenido en la Convención Americana y los instrumentos que se han adoptado subsecuentemente. Al contrario, la actuación de las autoridades de los distintos países pone en entre dicho al orden jurídico nacional que, con demasiada frecuencia, se supedita a las decisiones adoptadas por quien detenta el poder público, sin que los controles democráticos, administrativos, políticos y judiciales contengan y sancionen los abusos en el desempeño de

[531] "De hecho, en el texto de la declaración se hace referencia a tres expresiones fundamentales de la vida democrática: a) la democracia en la formulación de la ley; b) la democracia en la integración del gobierno y c) la democracia en el control de quien gobierna". MARTINEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M. "Los retos de la democracia y los derechos humanos" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALEZ SÁNCHEZ, Julieta, Coords. *Derechos… cit.* Tomo I. Pág. 194.

la función pública.[532] En la mayor parte de los casos que ha conocido y resuelto el guardián último del Pacto de San José, aún los sistemas jurisdiccionales internos resultaron insuficientes para corregir los excesos cometidos por el resto de las autoridades.[533] Eso lo atestigua y demuestra el sentido de las sentencias que se han dictado encontrando responsables a los países sujetos a la jurisdicción de la Corte.

En el transcurso de esta investigación he realizado una revisión de aquellas sentencias que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado encontrando responsable a nuestro país por la comisión de hechos que han afectado los derechos convencionalmente protegidos de las personas, destacando las que aún se encuentran en proceso de implementación. En cada uno de los casos las víctimas acudieron al sistema regional de protección de los derechos humanos toda vez que en la jurisdicción nacional, a pesar de los avances y las constantes reformas en la materia, no encontraron una respuesta adecuada a sus demandas y, al contrario, fueron las propias autoridades de nuestro país las responsables de la violación de dichos derechos,[534] sin que el sistema jurídico interno fuera lo suficientemente efectivo para protegerlos, sin encontrar una respuesta gubernamental adecuada y padeciendo, con mucha frecuencia, el rechazo y hasta el acoso de los mismos agentes gubernamentales que reprodujeron incluso las mismas conductas de falta de investigación que extendieron las condiciones de impunidad que caracterizaron al México autoritario del siglo XX.[535]

---

[532] "Previo a la aparición del SIDH, los casos que quedaban impunes dentro de los sistemas judiciales latinoamericanos pasaban a la historia, dejando a las víctimas de las violaciones de derechos humanos sin acceso a justicia. Ahora, cuando la CrIDH emite un fallo, ésta tiene una implicación en el Estado responsable ya que se ve en la obligación de dar respuestas sobre situaciones de las cuales se niega a esclarecer.
"Asimismo, el SIDH juega un nuevo papel en la política interna de los países de América Latina al fungir como un remedio a la impunidad e ineficiencia de los sistemas judiciales latinoamericanos ya que, la CrIDH al tomar una decisión favorable para la víctima, coadyuva a restituir el honor y la dignidad de ésta". BENAVIDES, Luis. "La 'despolitización'… *cit*. Pág. 94.

[533] "En otras palabras, para que pueda existir y funcionar efectivamente la democracia y se pueda asegurar realmente la protección de los derechos humanos y la supremacía constitucional mediante la justicia constitucional, se requiere de un marco constitucional que establezca y permita el control del poder, de manera que los diversos poderes del Estado puedan limitarse mutuamente, y mediante su división y distribución, el poder pueda frenar al poder. Sólo en un sistema donde exista el control del poder puede haber garantía esencial de todos los valores de la propia democracia, como el respeto a la voluntad popular, la vigencia de los derechos humanos, el pluralismo político, la alternabilidad republicana o el Estado de derecho". BREWER-CARÍAS, Allan R. *La justicia constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales).* México. Coed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 2007. Pág. 73.

[534] ANAYA MUÑOZ, Alejandro. *El país…cit.* Pág. 143.

[535] MAZA CALVIÑO, Emma Consuelo. *Derechos…cit.* Pág. 50.

Por si esto no fuera poco, el cumplimiento parcial de las sentencias, desde la perspectiva gubernamental, o el incumplimiento persistente de las mismas, desde la óptica de las víctimas, pone en entredicho tanto la eficacia del sistema regional[536] como el propio compromiso de los Estados con la cultura de respeto a los derechos humanos.[537] La fase de implementación de las sentencias, que —como ya he señalado— se considera por la academia como la parte más débil del procedimiento internacional,[538] debe dicha condición a los pretendidos objetivos que el sistema busca a final de cuentas y que no son otros sino la restitución de los derechos afectados de las víctimas, lo que implica un cambio de mentalidades, actuaciones, tendencias, ideologías y prácticas hegemónicas en los respectivos países.[539]

No es fácil lo que se pretende corregir con las sentencias pero tampoco debe resultar imposible, ya que lo que se busca es que la convivencia social y la actuación gubernamental se apeguen a parámetros de pleno respeto a los derechos humanos, es decir, al derecho del más débil, según la fórmula de Ferrajoli, se aspira —en todo caso— que quien se ha visto vulnerado en sus derechos esenciales —a tal grado que se ve en la necesidad de desafiar todas las resistencias institucionales, en un ambiente incluso de persecución o presión, para denunciar los hechos y buscar la verdad y la justicia— se le restituya plenamente en su dignidad.[540]

---

[536] " 'La efectividad del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos —como otro sistemas universales o regionales.. se mide por la forma en que trasciende el ámbito interno de los Estados. Esa trascendencia existe y crece. Es satisfactorio señalarlo. La doctrina jurisprudencia del Tribunal —una instancia creada por los propios Estados para servir a sus ciudadanos— ha influido en la reforma de normas, la adopción de nuevos rumbos jurisprudenciales, la revisión de políticas, programas y prácticas. En los últimos años se ha observado una corriente de recepción de la jurisprudencia interamericana por parte de las altas Cortes nacionales. No podría haber mejor fruto de la jurisdicción internacional ni mayor estímulo para nuestro trabajo. Es deseable por todos conceptos —como hemos manifestado en otras oportunidades— seguir favoreciendo el enlace entre orden jurídico internacional y el orden jurídico nacional, de cuyo conjunto proviene el estatuto contemporáneo del ser humano. Ese enlace reside en las disposiciones constitucionales y los pronunciamientos judiciales internos'. Informe presentado por el autor el 9 de marzo de 2006 a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA". GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit*. Nota 125, pág. 36.

[537] "En él (el Sistema) culmina, por ahora, el esfuerzo tutelar de los derechos que se inicia en los Estados mismos y que tienen en éstos, sin duda, su trinchera fundamental. Los Estados, garantes de aquellos derechos bajo su propia jurisdicción, lo son además, en tanto partes del sistema interamericano que ellos mismos han establecido, de la efectividad de la jurisdicción interamericana y de la efectividad, también por este medio, de los derechos fundamentales del ser humano". *Ibídem*. Págs. 273 y 274.

[538] "El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) es el último eslabón dentro del sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Sin embargo, es quizá el más complicado, debido a que requiere de un mayor compromiso y esfuerzo por parte del Estado para cumplir a plenitud con lo mandado por la Corte". BENAVIDES, Luis. "La 'despolitización'…*cit*. Págs. 83 y 84.

[539] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246, Párrafo 294.

[540] ANAYA MUÑOZ. Alejandro. *El país…cit.* Pág. 133.

Por eso es que el adecuado cumplimiento de la sentencia que emite la Corte Interamericana adquiere una vital importancia ya que su correcta implementación demostrará que el Estado recibe la resolución y corrige los excesos cometidos,[541] subsana las violaciones y, en consecuencia, modifica tendencias de actuación, lo que repercute en la esfera de los derechos de las víctimas[542] y finalmente implica una mayor protección de los derechos de los gobernados así como un mejor funcionamiento del sistema en su conjunto.[543]

Desgraciadamente y con muy alta frecuencia esto no se ha conseguido, así lo demuestran las condiciones específicas de la actuación gubernamental en nuestro país, los instrumentos jurídicos que hemos analizado de otras naciones y sus distintos resultados, todo lo cual ha sido insuficiente para derrotar las resistencias institucionales que sólo reflejan tendencias estructurales de violencia, discriminación, exclusión y de confrontación que persisten en la sociedad.[544]

[541] "…cabe señalar que decretada por parte de la Corte Interamericana, la existencia de una violación a derechos humanos, surge como una consecuencia la reparación de esa violación y de los daños causados. Esa obligación de reparación, como una consecuencia de las violaciones a derechos humanos cometida por un Estado, viene a constituir uno de los principios fundamentales del derecho internacional de la responsabilidad de los Estados. … Sin reparaciones quedan firmes las consecuencias de la violación cometida". MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 44.

[542] "Las sentencias emitidas por la CrIDH en asuntos contenciosos tienen efectos interpartes inmediatos y directos, esto es, en relación con el Estado demandado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las víctimas. Así pues, a partir de su ejecutoria, el Estado Parte debe adoptar las medidas necesarias para cumplir lo decidido por a CrIDH, empleando para ello las vías procesales que su respectivo ordenamiento jurídico consagre para tal fin." SIERRA PORTO, Humberto A. "La Corte… *cit*. Págs. 430 y 431.

[543] "Más allá de los clásicos efectos interpartes, la doctrina ha venido entendiendo que las sentencias proferidas por la CrIDH gozan también de efectos erga omnes, esto es, frente a todos los órganos que integran el sistema americano, al igual que todos los Estados partes en la CADH." *Ibídem*. Pág. 431.

[544] "Ha concluido el primer año de gobierno de la administración del presidente Peña Nieto y la de diversos gobernadores electos en 2012 y solo podemos decir que quedan atrás las múltiples promesas en materia de seguridad pública pronunciadas a lo largo de sus campañas. Ello se debe a que estos buenos deseos, con el transcurso del tiempo, se han convertido en recuerdos, pues aún continuamos observando incrementos de la criminalidad que más nos afecta. En este reporte se puede apreciar que de diciembre de 2013 a enero de 2014, aumentaron: 5.60% las denuncias de secuestro, 10.36% las de extorsión, 0.94% las de robo con violencia, 1.81% las de robo de vehículo, 3.60% las de robo a casa habitación y, por último, 1.22% las de robo a negocio. En resumidas cuentas, seis de los ocho delitos de alto impacto social registraron un comportamiento al alza durante el primer mes de 2014". Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, Justicia y Legalidad. "Reporte sobre delitos de alto impacto. Enero de 2014" consultado en http://www.mucd.org.mx/recursos/Contenidos/Documentos/documentos/Reporte-ENE-2014-ONC-WEB-2.pdf

Para alcanzar un ambiente de verdadera paz y justicia, como pilares de la democracia, es indispensable abatir las graves condiciones de impunidad que persisten,[545] que dieron pie a los procedimientos que conoció la Corte y que desgraciadamente siguen acompañando al proceso de implementación de las sentencias,[546] lo que repercute debilitando al sistema regional, cuestionando la verdadera voluntad de los Estados para cumplir con sus compromisos internacionales, extiende en el tiempo el sufrimiento de las víctimas que no consiguen ver resueltos sus casos e impiden que el resto de la sociedad, se beneficie por la generalización de los efectos de las sentencias que deberían modificar la actuación de los agentes gubernamentales, impedir la comisión de nuevas conductas que violen, en el mismo sentido de los casos juzgados, los derechos humanos y sancionar con efectividad los casos que sigan presentándose, de tal forma que el Estado y sus agentes adopten lo que Anaya señala como un *"comportamiento consistente con la norma"*.[547]

Por eso es que resulta de especial importancia asegurar la adecuada implementación de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se ha encontrado responsable a nuestro país por la comisión de hechos que han violado derechos humanos convencionalmente protegidos. En primer lugar, porque dichas sentencias demostraron que el conjunto de las instituciones del Estado, de orden municipal, estatal y federal, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en su caso, fracasaron en la protección de quienes finalmente fueron reconocidos como víctimas. Así que el cumplimiento de las

[545] "En el contexto del incremento de casi todos los delitos del fuero común en México, 93.8 por ciento de los perpetrados durante el primer año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto quedaron impunes porque no hubo denuncia o no se inició averiguación previa, estima la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2014". ZUÑIGA M., Juan Antonio. "Impunes, 93.8% de los delitos perpetrados en 2013: Inegi." La Jornada, 30 de septiembre de 2014 consultado en http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/09/30/en-primer-ano-de-gobierno-de-epn-quedaron-impunes-93-8-de-delitos-perpetrados-3893.html

[546] "Al respecto, la Corte IDH ha definido la impunidad como 'la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana'". GUERRERO ROSALES, Humberto Francisco. "El cumplimiento… *cit.* Pág. 157. La referencia corresponde a la sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134. Párr. 237. "A partir de esta obligación de garantía y su correspondiente deber de organización, la Corte IDH ha desprendido la obligación específica de combate a la impunidad, la cual se cumple cuando los Estados eliminan todos los obstáculos, de hecho o de derecho, que tienden a mantener la impunidad, y llevan a cabo una investigación 'por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o pueden estar involucrados agentes estatales.' " *Ibídem*. Págs. 157 y 158. Las referencias corresponden a la sentencia del caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, párr. 111.

[547] ANAYA MUÑOZ, Alejandro. *El país…cit.* Pág. 44.

medidas ordenadas equivale a que esas mismas autoridades han corregido sus acciones iniciales.

En segundo lugar porque ha cesado toda litis sobre los hechos controvertidos.[548] Hay una sentencia que precisa hechos, actos u omisiones que violaron los derechos humanos y existe una determinación expresas de las acciones que hay que adoptar para reparar las afectaciones[549] e incorporar dichos criterios de actuación en el funcionamiento cotidiano de los agentes gubernamentales, para restituir los derechos de las víctimas y para extender sus efectos en beneficio de la sociedad, de tal forma que el sistema jurídico y jurisdiccional nacional sean suficientes para evitar la comisión de hechos futuros que afecten a las personas y para que, cuando eventualmente esto ocurra, las mismas autoridades nacionales adopten acciones que corrijan estos excesos y no que protejan a los infractores, disimulando los vicios de los gobernantes y del resto de los funcionarios públicos. Lo que significa que la lección ha sido aprendida y que en el futuro, las autoridades tendrán un comportamiento consistente con la norma de protección de los derechos humanos.

Por último, esta precisa relación de acciones que deben implementarse exige un cambio de fondo en la organización, funcionamiento y operación de los agentes gubernamentales y debe obligar a modificar las condiciones que favorecieron la violación de los derechos reconocidos internacionalmente, la restitución del derecho afectado, la sanción de los responsables, la obligación de las autoridades actuales para remover cualquier resistencia para cumplir la sentencia en lo que corresponde a su apartado específico de reparaciones y, si es necesario,

---

[548] "…en ese sentido, se ha dicho que la sentencia es el acto que pone fin a la discutibilidad de un bien de la vida; y que una actividad es jurisdiccional si goza de un rasgo peculiar: la irrevocabilidad de la decisión tomada". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos…* Pág. 31. "Comúnmente, los tribunales regionales sobre derechos humanos, al emitir una sentencia, por un lado, crean una norma individual, concreta, para decidir un conflicto jurídico preexistente entre dos partes en el ámbito de los derechos humanos; por otro lado, crean norma generales y abstractas para regir el futuro paulatinamente, con efectos para todas las partes del sistema, tomando en cuenta que la justificación brindada para resolver el conflicto en determinado sentido da lugar a la existencia de una regla sobre cómo deben interpretarse las normas sobre derechos cuyo distinto entendimiento por las partes dio lugar a la disputa". *Ibídem*. Pág. 33.

[549] "Por otro lado, la doctrina académica procesal ha destacado la existencia de pretensiones constitutivas. A través de ellas, lo que solicita el actor es un pronunciamiento del juez con base en el cual produzca una consecuencia jurídica que hasta el momento no existía, y que no puede originarse sino a partir de la sentencia. El objeto de la pretensión constitutiva es la creación, modificación o extinción de una determinada relación, situación o estado jurídico. Las sentencias constitutivas, al igual que las declarativas, no requieren ejecución, en razón a que producen efectos erga omnes por obra de la propia sentencia que crea, modifica o extingue la relación o situación jurídica correspondiente". *Ibídem*. Págs. 54 y 55.

proceder contra aquella autoridad que intente escamotear las acciones que deben instrumentarse y que se han dictado por la más alta autoridad jurisdiccional en materia de protección de los derechos humanos de nuestro continente, órgano que —por cierto— ha estado integrado con jueces provenientes de nuestro país que han logrado un indiscutible prestigio por su actuación, lo que tendría un efecto directo para modificar las condiciones generales de impunidad que persisten en este momento en nuestro país.[550]

Lograr la adecuada implementación de la sentencia demostraría que el sistema interamericano fue exitoso, que influyó en la transformación democrática de las instituciones gubernamentales en claro beneficio de la sociedad y que el ciudadano americano cuenta con una mayor protección.[551] Lograrlo es el reto e implica, para el caso de México, ir más allá del discurso y modificar un rumbo institucional que ignora al ciudadano y en el que se impone la complicidad entre los distintos actores gubernamentales en demérito del adecuado control constitucional que debería prevalecer.[552]

Para lograrlo se requiere de hacer política, de ajustar su ejercicio a los controles democráticos y judiciales efectivos. Para revertir el altísimo grado de impunidad que provoca el distanciamiento de la sociedad con las instituciones, el descrédito por el incumplimiento incluso de las sentencias emitidas por la jurisdicción nacional, que sigue invisibilizando a las víctimas

[550] "A pesar de diversas reformas recientes en materia de justicia y derechos humanos, la impunidad en México continúa siendo una constante. Según distintos informes, en México la impunidad alcanza niveles superiores al 98%, siendo que tan sólo alrededor de 1.5% del total de las denuncias presentadas (se estima un 20% del total de los delitos cometidos) llegan ante un juez." Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia(IMDHD) Como parte del Observatorio Ciudadano del Sistema Penal. "Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos. Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos con motivo del Examen Periódico Universal de México" consultado en http://www.iccnow.org/documents/Access_to_Justice_in_Mexico_-_Spanish.pdf

[551] "Por otra parte, el tema del control del cumplimiento de las obligaciones internacionales sea derivada de las normas convencionales como consuetudinarias, está íntimamente ligado con el problema del Estado de derecho que puede a su vez contemplarse desde las perspectivas internas como internacionales. A nivel interno implica: el predominio del derecho regular enfrente de la influencia del poder arbitrario; la igualdad ante la ley o la sujeción del derecho interno, 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 algunos es un punto de referencia, una meta a alcanzar". BECERRA RAMÍREZ, Manuel. "Control…*cit.* Pág. 72.

[552] "La pregunta relevante en este punto es la siguiente: ¿el derecho debe servir solamente para lograr la convivencia pacífica de una comunidad o puede ser utilizado también para modelar esa misma sociedad según nuestros ideales de justicia?, es decir, ¿el derecho tiene la capacidad para servir como un motor de transformación social sin por ello dejar de servir a los valores que le dan legitimidad?" CARBONELL, Miguel. "Prólogo" a GUASTINI, Riccardo. *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*. 2a. edición, trad. de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Madrid. Coed. IIJ, UNAM y Trotta. 2010. Pág. 15.

cotidianas de esta injusticia diaria. Para iniciar ese viraje de 180 grados propongo comenzar por el completo cumplimiento de las sentencias que mayor visibilidad tienen por haber sido dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, atendiendo el mandato de ese órgano jurisdiccional por remover todo obstáculo y resistencia interna, estableciendo un sólido precedente que permita señalar que toda garantía jurisdiccional será respaldada por la fuerza institucional necesaria para que sus resoluciones sean plenamente efectivas con la finalidad de alcanzar la verdadera justicia a la que tienen derecho las víctimas.[553]

4.2. La vía de la interpretación judicial para dar plena eficacia a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y para poner fin al estado generalizado de impunidad.

Como hemos visto ya, en el caso de nuestro país existen seis sentencias de la Corte Interamericana que aún se encuentran en proceso de cumplimiento; de las medidas que fueron ordenadas, algunas han sido atendidas, otras se encuentran en proceso de implementación y en algunos casos francamente nos encontramos lejos de adoptar acciones efectivas para su resolución.

La satisfacción adecuada de las sentencias enfrenta una dificultad específica: la legislación secundaria que debería emitirse a partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de reparación de los derechos vulnerados no sea aprobado y la legislación secundaria existente es vaga y claramente insuficiente.

En consecuencia, la adopción de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana han quedado supeditadas a la libre voluntad de las autoridades, subordinadas a la discrecionalidad de los agentes del Estado que, en algunos casos han actuado desafiando las propias

[553] "…la 'fuerza normativa' de una Constitución no es sólo una cuestión de normas, sino igualmente de conductas y de valores. Está lejos de ser un elemento mágico caído del cielo constitucional. Es una potencia para la acción de la Constitución, que deriva (cuando lo hay) de cláusulas realizables y legítimas, y d una leal voluntad de ejecución. Requiere, entonces, un 'haber', y un 'hacer' (el comportamiento efectivo de los operadores de la Constitución)". SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación judicial de la Constitución. De la Constitución nacional a la Constitución convencionalizada.* México. Coed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 2013. Pág. 22.

atribuciones del órgano jurisdiccional interamericano, [554] escamoteando las acciones, provocando obstáculos y, en otros casos, los menos, adoptando una posición proactiva y favorable, aunque también, recurriendo a la vía fácil de la omisión.

Ante estas dificultades, es nuestra obligación insistir en la necesidad de adoptar medidas para, usando la fórmula señalada por la propia Corte Interamericana, remover cualquier obstáculo y procurar el pleno cumplimiento de las sentencias, con ordenamientos jurídicos suficientes o no, a partir de una actitud de los agentes del Estado que otorgue plena efectividad a las resoluciones, que las reciba en sede nacional y procure su completa implementación, apoyándose en las disposiciones jurídicas existentes hasta ahora, las que debe decirse no son ni menores ni escasas, y que obligan a replantear el papel que el Poder Judicial, y especialmente el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ocupa en el entramado institucional de nuestro país.

En el neoconstitucionalismo, el Tribunal Constitucional ha sido llamado a evitar que el ejercicio democrático del poder público traspase las fronteras de lo indecidible,[555] se reconocen por tanto espacios disponibles y otros no para el legislador ordinario[556] que, digámoslo de una una vez, ha dejado de ser esa mítica y romántica representación de la voluntad general[557] y ocupa

[554] En pleno 2012, luego de que la Corte Interamericana emitiera las sentencias en los casos Radilla Pachecho, Fernández, Rosendo y Cabrera y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera el expediente Varios 912/2010, para el general Jesús Gabriel López Benítez, Procurador Militar, el criterio establecido para excluir la jurisdicción militar en los casos en los que estuviera involucrado un civil según siendo "orientador" y los elementos militares son "respetuosos de la ley", en este caso, de la disposición del Código de Justicia Militar vigente en ese momento aunque hubiera sido reputado como inconvencional. ARANDA, Jesús. "Sentencias de la CIDH en el caso Radilla, sólo de carácter orientador: procurador castrense". La Jornada, 07 de febrero de 2012, consultado en http://www.jornada.unam.mx/2012/02/07/politica/012n1pol

[555] "El primero es la fuerte 'rematerialización' constitucional, impensable en el contexto decimonónico. La Constitución ya no sólo limita al legislador al establecer el modo de producir el Derecho y, a lo sumo, algunas barreras infranqueables, sino que lo limita también al predeterminar amplias esferas de regulación jurídica, en ocasiones por cierto de forma no suficiente unívoca ni concluyente". PRIETO SANCHIS, Luis. "neoconstitucionalismo… *cit.* Pág. 130.

[556] "En suma, a diferencia de lo que sucede en el Estado absoluto donde tienen un poder de disposición tanto el legislador (quod principio placuit) como el juez (en la calificación de los hechos), en el Estado garantista el legislador no tiene un poder de disposición pues está limitado por los bienes y valores constitucionales, pero si lo tienen el juez como poder de censura de la ley". GASCÓN ABELLÁN, Marina. "La teoría general del garantismo: rasgos principales", en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (editores). *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli.* Madrid. Ed. Trotta, 2005, Pág. 30.

[557] "Desde finales del siglo pasado actúan vigorosamente fuerzas corrosivas, tanto interna como externamente: el pluralismo político y social interno, que se opone a la idea misma de soberanía y de sujeción; la formación de centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado, que operan en el campo político, económico, cultural y religioso, con frecuencia en dimensiones totalmente independientes del territorio estatal; la progresiva institucionalización, promovida a veces por los propios Estados, de 'contextos' que integran sus poderes en

—en realidad— su verdadera condición como bloque mayoritario en el seno de una asamblea legislativa,[558] siendo así que el coto vedado pretende evitar que determinadas decisiones pongan en riesgo la integridad de la persona.[559] El poder que se le ha conferido a los jueces para resolver los litigios entre los propios agentes gubernamentales o entre el gobernado y el gobernante, se ha ensanchado en el momento en el que se ha extendido la idea del control judicial[560] y se ha dotado a los jueces de la facultad de interpretar el derecho político por excelencia,[561] el derecho constitucional,[562] buscando que los principios democráticos[563] que no son sólo reglas sino también contenidos substanciales vinculados con el discurso de los derechos humanos prevalezcan aún por encima de viejos principios como el de autoridad[564] y,

---

dimensiones supraestatales, sustrayéndoles así a la disponibilidad de los Estados particulares e incluso la atribución de derechos a los individuos, que pueden hacerlos valer ante jurisdicciones internacionales frente a los Estados a los que pertenecen". ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia.* 10 a. edición, trad. Marina Gascón, Madrid. Ed. Trotta. 2011. Págs. 11 y 12.

[558] "El ciudadano acepta una cierta constitución como justa y piensa que determinados procedimiento tradicionales son apropiados, por ejemplo, el de la decisión mayoritaria, debidamente limitado. Sin embargo, dado que el proceso político es, en el mejor de los casos, de justicia procesal imperfecta, tiene que averiguar en qué casos las decisiones mayoritarias habrán de cumplirse y en cuáles pueden ser rechazadas como no obligatorias". RAWLS, John. *Teoría de la Justicia.* 2a. edición, trad. María Dolores González, México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995. Pág. 188.

[559] "El principio de mayoría debe ser equilibrado con otro principio básico de todo sistema constitucional: el respeto a las minorías. El ámbito de decisión parlamentaria estaría delimitado por la esfera de lo indecible (Luigi Ferrajoli) o por el coto vedado (Ernesto Garzón Valdés); tanto una como el otro tendrían un perímetro definido por los derechos fundamentales. Tales derechos serían una especie de valla infranqueable que no permitiría al legislador tomar o dejar de tomar ciertas decisiones. Los jueces constitucionales serían los encargados de supervisar que el legislador ha cumplido con esos límites (positivos y negativos) y podrían en consecuencia emitir la última palabra sobre las cuestiones más controvertidas". CARBONELL, Miguel. "Prólogo" a GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 18.

[560] "Desde su nacimiento a la vida jurídica, esta noble institución se ha visto sujeta a diversas transformaciones con motivo de las necesidades imperantes en cada época histórica en que ha tenido vigencia, mutaciones que han sido producto de una serie de influjos que han dado lugar a una compleja fusión de distintas tradiciones culturales y jurídicas. No obstante ello, su razón de ser sigue siendo la misma: el control jurisdiccional de la Constitución y la tutela de los derechos fundamentales que ésta reconoce". GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *Los orígenes… cit.* Pág. 9.

[561] "…el derecho constitucional es el ámbito del poder, y específicamente del poder político, un elemento tradicionalmente renuente a ser domesticado por preceptos legales". SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación… cit.* Pág. 2.

[562] "La palabra Constitución, y con ella la expresión Derecho Constitucional y cualquier otra en que el término aparezca como adjetivo, se encuentra en su origen ostensiblemente cargada de significado político, evoca de inmediato ideas tales como libertad y democracia, garantía de los derechos de los ciudadanos, limitación del poder". DE OTTO, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Barcelona. Editorial Ariel S.A., 1987. Pág. 11.

[563] "Como observa Ferrajoli, una concepción no meramente procedimentalista de la democracia ha de ser 'garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos y no simplemente de la omnipotencia de la mayoría', y esa garantía solo puede ser operativa con el recurso a la instancia jurisdiccional". *Ibídem*. Págs. 156 y 157.

[564] "Ante tal estado de cosas, el discurso en varios niveles entre el Tribunal Constitucional, el legislador, la opinión pública y la ciencia, y en el que la decisión aquí esbozada no habrá de ser la última palabra, resulta más adecuado para el problema que la decisión de una mayoría simple en el Parlamento, pues éste decidiría como juez en su propia causa. La cuestión sobre los límites de la política se convertiría al menos institucionalmente en una cuestión política y en este sentido perdería su sentido como cuestión sobre los límites de la política. Si esta cuestión es en

en nuestra última revolución jurídica, aún por encima de los criterios esenciales de la vieja modernidad como el de legalidad.[565] Por lo que si aceptamos que nuestra Suprema Corte de Justicia es, desde la reforma judicial de 1994, el Tribunal Constitucional de México, hemos de esperar que se sitúe en este terreno para resolver el problema existente y promover la plena efectividad de las sentencias internacionales.

Hasta ahora mucho se ha discutido en el sentido de valorar si el ordenamiento jurídico nacional impide que las autoridades puedan coordinarse para cumplir la sentencia, como lo refería Martínez Valero según lo he señalado en los apartados previos de esta investigación. Como ya mencioné antes, es curioso sino hasta hipócritamente reprochable ese argumento proviniendo de las autoridades ya que dicha omisión y ausencia fue irrelevante para los agentes del Estado durante la etapa contenciosa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuya fase las autoridades de nuestro país, de distintos niveles y de diferentes poderes, se coordinaron eficientemente, se prestaron auxilio mutuamente y trataron de defender el supuesto interés del Estado, incluso, representantes de un nuevo régimen terminaron defendiendo, a su modo, los actos de regímenes anteriores.[566] Lo que es

lo fundamental susceptible de hallar respuesta en sede de Derecho constitucional y esta respuesta debe tener significado político, entonces sólo el procedimiento del control constitucional subsiste". ALEXY, Robert. "Los derechos… *cit.* Pág. 47.

[565] "La arquitectura de este último ordenamiento (el Estado legalista decimonónico), que se caracterizaba por la reducción de todas las fuentes jurídicas a la ley —lo que representaba por un lado, la expresión de la voluntad del legislador y, por otro, el principio de legalidad—, ha sido modificada con la introducción de la carta constitucional, que ha puesto a la ley en una posición subordinada y ha introducido junto a los criterios de validez formal ya presentes, criterios de validez material capaces de condicionar la actividad legislativa incluso en sus contenidos y no sólo en sus formas". POZZOLO, Susana. "Un constitucionalismo ambiguo" en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)… cit.* Pág. 188.

[566] "Los hechos descritos anteriormente tienen como denominador común, la ausencia de reconocimiento de la violencia institucional ejercida de forma sistemática en el contexto de la guerra sucia, y la negativa a reconocer y esclarecer que el ejército mexicano fue un actor clave en la planeación y operación de esa violencia. Esto constituye en sí mismo un retroceso en materia de justicia transicional, puesto que el Estado mexicano ha regresado, sustantivamente, a una postura de negación absoluta de su pasado autoritario. Esta negación quedó claramente plasmada en el alegato final del Estado durante la audiencia pública del Caso Radilla. En esa oportunidad el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, expresó, en nombre del Estado mexicano lo siguiente:

" 'México no puede aceptar que el lamentable caso de la desaparición de Rosendo Radilla sirva como único referente para que esta Corte valore a las instituciones mexicanas, Somos enfáticos, México ha cambiados su sistema legal se ha transformado y su sistema político se ha democratizado'". GUERRERO ROSALES, Humberto Francisco. "El cumplimiento…*cit.* Págs. 169 y 170. " '[E]s necesario aclarar que el Gobierno era un ente centralizado en la figura presidencial en donde no existía un contrapeso exógeno o endógeno para limitar dicho poder, la verticalidad también lo regulaba al interior, tampoco existía un andamiaje institucional que permitiera someter a las instancias gubernamentales a un proceso de rendición de cuentas. Esto no implica hablar de arbitrariedades como generalidad. Abusos y violaciones de derechos humanos como las que hoy analizamos se dieron de forma aislada. Tenemos que poder discriminar cuando fue así, no ha sido parte de nuestra historia la

completamente inaceptable es que ese nivel de armonía y colaboración desaparece, casi como por acto de magia, cuando se trata de cumplir la sentencia, adoptando todas y cada una de las medidas ordenadas, escamoteando el derecho de las víctimas a ser reparadas integralmente, ese nivel de colaboración sale de la escena pública aunque al mismo tiempo y tras bambalinas, la coordinación sigue siendo ágil y efectiva para integrar los informes que las autoridades envían a la Corte Interamericana en su momento.

Frente a esa alegada dificultad para responder a las obligaciones generadas a partir de las sentencias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la academia han sido claras al señalar que las disposiciones internacionalmente convenidas deben cumplirse a partir de los principios de buena fé,[567] pacta sunt servanda,[568] que los compromisos adquiridos son para el Estado en su conjunto[569] y que el derecho interno no es justificación para incumplir la sentencia,[570] que las disposiciones internacionales deben cumplirse tratando de atender el

sistematización de los excesos, la impunidad militar y un cuadro persistente de violaciones graves generalizadas a los derechos humanos, como sí lo fue en otras latitudes durante ésta época(…) *Ibídem*. Págs. 170 y 171.

[567] "4.- Fundamento de buena fe y principio de efecto útil. En la Opinión Consultiva 14/94, de 9 de diciembre de 1994, sobre la responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención, la Corte Interamericana interpretó los artículos 1 y 2 de la CADH, criterio que ha seguido en los años siguientes. Sostiene que la obligación de dictar las medidas que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la CADH comprende la de no dictarlas cuando ellas conduzcan a violarlos, fundamento que descansa en un principio general del derecho internacional, relativo a que las obligaciones deben ser cumplidas de 'buena fe' y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno; lo cual ha sido recogido por tribunales internacionales, como la Corte Permanente de Justicia, y también ha sido codificado en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

"Precisamente la Corte fundamenta el control de convencionalidad en la buena fe, por lo que establece que los jueces deben velar por el effect utile de los instrumentos internacionales para que no sea mermado o anulado por aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento convencional o del estándar internacional de protección de los derechos humanos" FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción… cit.* Pág. 67.

[568] "Con base en el principio pacta sunt servanda contenido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969 (Viena 69) todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe. Esta obligación puede ser extendida para el derecho consuetudinario". BECERRA RAMÍREZ, Manuel. "Control… *cit.* Pág. 65.

[569] "Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio —sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto— y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del 'control de convencionalidad' que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional (Voto concurrente de Sergio García Ramírez en el caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala)". FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción…cit.* Pág. 56.

[570] "Asimismo, la CIDH ha sido clara en considerar que el Derecho interno no es oponible frente a los deberes de reparación del Estado en lo relativo al cumplimiento de sus sentencias, haciendo valer, de esa forma, el principio pacta sunt servanda y lo dispuesto en el art. 27 de la Convención de Viena. (Se refiere el autor a la sentencia en el caso Cantoral Benavides)." SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Pág. 45.

efecto útil del tratado[571] y que todos las autoridades están obligadas a ejercer, dentro del ámbito de sus competencia, el control de convencionalidad.[572] Desde mi punto de vista dichos principios[573] contienen la fuerza suficiente para obligar a los Estados a cumplir con sus obligaciones y, en el caso que nos ocupa, para recibir las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e implementarlas; y estoy convencido —a pesar de las tradicionales interpretaciones judiciales que prevalecían— de que el artículo 133 de nuestra Constitución[574] servía, desde siempre, como el puente que procuraba una efectiva vinculación entre el derecho internacional y el nacional,[575] y siendo suficiente[576] ahora se complementa con el reconocimiento que realiza el primer párrafo del artículo primero de la misma Constitución, con

[571] "La doctrina jurisprudencial del efecto útil (effect utile, practical effectiveness o principio de efectividad) conlleva que las disposiciones convencionales y las resoluciones de órganos jurisdiccionales no se queden en simple declaraciones jurídicas, sino que se busque su cumplimiento". CORZO SOSA, Edgar. "Las medidas…*cit.* Pág. 163.

[572] "(i) El juez nacional como juez interamericano. Los jueces de los Estados parte se convierten en 'guardianes' de la convencionalidad de las leyes y demás actos nacionales, al permitirles realizar un ejercicio o test de compatibilidad entre éstos y la CADH.

"(ii) Carácter difuso. Se encomienda dicho control a todos los jueces nacionales, sin importar la materia, jerarquía o si son jueces ordinarios o constitucionales, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes;

"(iii) Ex officio. Este control lo deben realizar los jueces nacionales con independencia de petición o solicitud de parte, en el caso que estén conociendo". FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción… cit.* Pág. 67.

[573] "En suma, se considera que las directrices básicas que las y los jueces deben tomar en cuenta, en materia de derechos humanos, son: a) el juez nacional debe aplicar los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el país de referencia; b) toda interpretación de los instrumentos internacionales de derechos humanos debe atender el principio pro homine o pro persona, es decir, éstos deben ser interpretados y aplicados de la manera que más favorezca al ser humano; c) debe dar cumplimiento a las normas de jus cogens de derechos humanos; d) la interpretación de los derechos en la jurisdicción interna no admite desvinculación de la interpretación hecha por la jurisdicción internacional, y e) a la par del control de constitucionalidad se debe realizar el 'control de convencionalidad'". GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta. "Incidencia… *cit.* Pág. 253.

[574] "El segundo párrafo del artículo 133 constitucional es una transcripción, prácticamente literal, del segundo párrafo del artículo 6 de la Constitución de los Estados Unidos, y fue invocado por vez primera en el artículo 96 de la Constitución federal de 1857". FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad… *cit.* Nota 23, pág. 234.

[575] "Innecesaria porque los derechos humanos tenían vigencia en México a través del artículo 133 constitucional pues los tratados de derechos humanos -que evidentemente versan sobre derechos humanos, formaban parte de la Ley Suprema de toda la Unión (LSTU). Sin embargo, pese a que todas las autoridades estaban obligadas a conocer dichos tratados —en particular el Poder Judicial de las entidades federativas— su difusión y estudio distaban mucho de ser los apropiados. Por este motivo, la reforma fue sumamente útil." LABARDINI, Rodrigo. "La importancia y el impacto de la jurisprudencia internacional en el sistema jurídico mexicano" en CORZO SOSA, Edgar et al. *Impacto… cit.* Pág. 328.

[576] "En la visión tradicional, es la Constitución la que define cuál es el catálogo de 'garantías individuales' de las personas que se encuentran dentro del territorio nacional. Asimismo, corresponde a los tribunales nacionales (en el caso de México, a los tribunales federales y, en última instancia, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación) interpretarlos, desarrollarlos y aplicarlos, a fin de hacerlos eficaces. A su vez, esta actividad jurisdiccional se da a través de diversos instrumentos procesales de defensa de la Constitución, entre los que se encuentran el amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional". SERNA DE LA GARZA, José María. " 'Internacionalistas… *cit.* Págs. 11 y 12.

lo que se propicia una integración adecuada, explícita e indubitable entre la norma internacional y las disposiciones jurídicas nacionales,[577] a partir del desplazamiento de la atención del operador jurídico de la perspectiva de la jerarquía de la norma según fuera su origen, lo que finalmente siempre sirvió para pretender justificar las decisiones cometidas al interior de los países en ejercicio de una soberanía mal entendida, colocando un mayor énfasis en los aspectos substanciales de los bienes que debe proteger la norma, esto es, su verdadera y última finalidad.

Así que para valorar la alegada necesidad de contar con un ordenamiento nacional suficientemente descriptivo para que las autoridades intervengan en el caso de la implementación de las sentencias internacionales, es indispensable que se trate de ubicar en su justo sitio las disposiciones jurídicas disponibles y las necesidades realmente existentes.

Según considero, lo que abona al reiterado incumplimiento de las sentencias internacionales y a la actitud de autocontención que ha asumido nuestra Suprema Corte de Justicia, es consecuencia de una deficiente interpretación que ha prevalecido en la determinación de los alcances del artículo 133, propiciando que esa disposición sea, a la luz de nuestra Corte, como insuficiente para superar por completo el viejo debate de jerarquías, reconociendo a veces que los tratados son Ley Suprema junto a la Constitución y, en otras ocasiones, que el texto constitucional sigue siendo suficientemente sólido, incluso para restringir los derechos internacionalmente reconocidos, tratando de imponer visiones que vuelven a desplazar los contenidos substanciales por los criterios procedimentales en razón de qué autoridad fue la que emitió la norma y, a partir de ello, valorar si una cuenta con mayor valor que otra según provenga de la jurisdicción nacional o internacional, como si el caso “La Última Tentación de Cristo” no hubiera existido.[578]

---

[577] “Uno de los temas más relevantes que significarán un parteaguas en el orden jurídico mexicano es el otorgamiento de rango constitucional a las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales, con la correspondiente obligación de su acatamiento por parte de los operadores jurídicos. Esto nos lleva a considerar los cambios, que no son los únicos, a los párrafos primero y segundo del artículo 1o. constitucional”. CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales” en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, Coords. *La reforma… cit.* Pág. 44.

[578] En esta sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado chileno a reformar su Constitución por contener aspectos claramente inconvencionales. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Fondo, reparaciones y costas. Parr. 60 y Resolutivo 4.

En razón de dicha apreciación, la resolución del Expediente Varios 489 no pudo concretarse por la visión positivista que prevalecía en la mayoría del pleno de Ministros y no fue sino hasta la adopción de la reforma constitucional de 2011, que las resistencias se disminuyeron, persistiendo sin embargo, el interés de colocar a la Constitución siempre como freno o test de control del contenido de los tratados internacionales, no sólo los que en el futuro se adopten —lo que resultaría perfectamente lógico— sino sobre los que han sido ratificados siguiendo el procedimiento constitucionalmente señalado, tal y como se demostró en la reciente resolución dictada con respecto a la la contradicción de tesis 293/2011.[579]

Pero detengámonos un momento en la circunstancia previa de la reforma y asumamos la interpretación jerárquica que determinaba, en ese momento histórico, la preeminencia de un derecho, a partir de la naturaleza de su fuente, colocando la mayor importancia en la autoridad que emite la norma, lo que le da a una en particular, al ordenamiento constitucional, una legitimidad especial por encima del resto. Hasta ese momento en nuestro país el ordenamiento constitucional reconocía procedimientos no jurisdiccionales y jurisdiccionales para proteger los derechos de las personas y el orden constitucional. En el caso de los no jurisdiccionales debemos contemplar el recurso ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ante los organismos equivalentes en el ámbito de las entidades federativas, por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad, excepto las judiciales, que violen los derechos otorgados, en ese momento, por la Constitución (art. 102 sección B. de la misma), lo que se desahogaba a través del recurso de queja y al cual recaería, en el final del procedimiento, una recomendación pública no vinculante y, de ser el caso, la denuncia o queja ante las autoridades respectivas.

En el terreno de los procedimientos jurisdiccionales para proteger los derechos humanos debíamos entender la tutela señalada, de las en ese entonces denominadas como *"garantías individuales"* violadas por leyes o actos de la autoridad (fracción I del artículo 103 de la Constitución), a través del juicio de amparo, cuya resolución se encomendaba a los Jueces de Distrito, los Tribunales Unitarios de Circuito y a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con

[579] "Ahora bien, como ya se señaló, derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 1o. constitucional, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional". Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 293/2011.

la distribución de competencias asignadas por el artículo 107 constitucional y la respectiva ley reglamentaria vigente en ese momento.

Mientras que en el terreno de los procedimientos jurisdiccionales para proteger el orden constitucional se contemplaban, en el terreno de las competencias, en lo concerniente a las leyes u actos federales que vulneren o restrinjan las de las entidades federativas o las del Distrito Federal (art. 103 fracción II de la misma Constitución), o las de las autoridades locales o del Distrito Federal que invadan las de la Federación (art. 103 fracción III), lo que sería resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de los procedimientos denominados controversias constitucionales (Art. 105 fracción I); en tanto que para garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico y resolver las posibles contradicciones se contemplaba la figura de las acciones de inconstitucionalidad que también se depositaron, para su control, en el ámbito de jurisdicción natural de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 105 fracción II), quedando así configurado como tribunal constitucional.

Bajo las disposiciones que resultaban aplicables antes de la reforma constitucional de 2011, el texto fundamental "otorgaba" derechos a las personas que deberían de ser respetados, las normas que he citado pretendía respaldar dicha situación y garantizar la protección de los derechos humanos o garantías individuales, y contemplaban tres procedimientos, el primero, no jurisdiccional, el recurso de queja ante la Comisión Nacional y las estatales de derechos humanos; el segundo, jurisdiccional, el juicio de amparo, que se desahogaba ante el Poder Judicial de la Federación, para evitar que la autoridad afectara dichos derechos, y el tercero, también jurisdiccional, el procedimiento de acción de inconstitucionalidad para combatir reformas legales que pudieran afectarlos y ser contradictorios con otros "otorgados" previamente, evitando posteriores violaciones por mandato de ley.

Pero esa realidad ha sido trastocada radicalmente en sede interna. Aquellos que desean una práctica judicial apegada al texto sancionado por el Poder Reformador de la Constitución, quienes desean que la actuación del Poder Judicial siga siendo deferente con el legislador democrático y se apegue a las disposiciones configuradas por el depositario de la voluntad popular, no podrán negar que adoptada la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, el artículo primero en su primer párrafo modificó trascendentalmente la concepción, sustituyendo la visión estatista que "*otorgaba*" derechos

para ubicarse en una posición iusnaturalista que "*reconoce*" los derechos que son propios de la persona, con un matiz adicional sumamente significativo que, desde mi punto de vista, sólo viene a refrendar lo que desde antes consignaba el artículo 133 y costaba tanto trabajo interpretar correctamente, al señalar que se trata de los *"derechos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales"*,[580] ¿esta nueva formulación nos plantea algo distinto? Considero que no, tanto la Constitución como los Tratados formaban parte, desde antes de la reforma, de la Ley Suprema de la Unión con respecto a la cual debían arreglárselas todos los jueces.[581]

Sin embargo, el mérito esencial de la reforma consiste en que por fin se vencen las visiones nacionalistas y se unifica en un sólo sistema jurídico los derechos reconocidos en la Constitución y los que se adoptan a través de los Tratados Internacionales, los de fuente nacional y los de fuente internacional,[582] esa declaratoria se formula en la primera disposición del texto constitucional, ¿unos por encima de otros?, de ninguna manera. ¿Unos prevalecientes por encima de los diversos? de ninguna forma, salvo que se insista en señalar que la mención de unos antes que otros tenga un valor que ni las iniciativas, ni los debates legislativos, ni el dictamen, ni la reforma en sí misma diferencia.

Pero todo derecho para ser efectivo debe acompañarse del instrumento que lo garantice, por lo tanto, el mismo precepto constitucional reformado incorpora, además de los derechos a *"las garantías para su protección".* Y es aquí donde destaco lo que la SCJN decidió omitir y sobre lo que no quiso pronunciarse al resolver los expedientes Varios abiertos con motivo de la sentencia del caso Radilla.

---

[580] "En su conjunto, las normas reformadas delinean un nuevo paradigma en el constitucionalismo mexicano, porque, por un lado, introducen al concepto de los derechos humanos como eje central de la articulación estatal (sustituyendo la figura arcaica de las 'garantías individuales') y, por el otro, incorporan como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional. De esta manera, imponen una nueva exigencia a los actores políticos de todos los niveles para transformar a la realidad en clave democrática y constitucional". CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. "Presentación… *cit.* Pág. XI.

[581] "La reforma, también hay que decirlo, está dando ropaje constitucional a muchos de los deberes y obligaciones que se (sic) ya se encontraban plenamente vigentes los que derivan de los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país. Ello no significa restarle mérito, sino dejar en claro que los cambios realizados resuelven muchas de las tensiones e inercias que impedían avanzar en la materia por diversos factores". CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. "La reforma… *cit.* Págs. 61 y 62.

[582] "La incorporación de los derechos humanos de fuente internacional al catálogo de los derechos fundamentales en las Constituciones nacionales puede constituir parte de un 'bloque de contitucionalidad', sirviendo como parámetro de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos que violen dichos derechos". FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. "Interpretación…*cit.* Pág. 356.

Veamos, ya describí las garantías existentes constitucionalmente, como procedimientos de tutela, desde mucho antes de la reforma de 2011, en su condición no jurisdiccional y jurisdiccional, bajo el marco normativo vigente en ese momento, estos últimos procedimientos gozaban de mecanismos específicos que pretendían darles plena efectividad a los derechos "*otorgados*" por la Carta Magna, los que terminaban en la jurisdicción natural de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del incidente de inejecución de sentencia tanto del juicio de amparo como de la acción de inconstitucionalidad.

Ahora, además de las garantías antes señaladas, debemos considerar a las que pretenden darle plena efectividad a los derechos reconocidos en los tratados internacional que, como también he señalado, forman parte del mismo orden constitucional del país. Sin extendernos en la totalidad de las garantías que pueden existir en los diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, me limitaré exclusivamente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposición de derecho internacional a partir de la cual se integra el sistema regional de protección de los derechos humanos en el que se encuentra inscrito nuestro país.

Como he venido señalando, la Convención contempla un procedimiento no jurisdiccional, la queja ante la Comisión Interamericana, y otro de naturaleza claramente jurisdiccional, el procedimiento ante la Corte. Tanto los derechos tutelados en la Convención, como estos dos procedimientos que pretenden garantizar la efectividad de los mismos forman parte entonces del orden constitucional mismo, gracias a la reforma de 2011, por mandato del Poder Reformador y por libre voluntad del depositario de la soberanía nacional, en consecuencia deben sumarse a los que he señalado antes y que están expresamente descritos en nuestro ordenamiento fundacional desde antes de la citada reforma.

Por lo que ahora tenemos, por lo menos, dos procedimientos no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos: uno ante la Comisión Nacional o las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, y otro ante la Comisión Interamericana; tres procedimientos jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos: el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y el procedimiento ante la Corte Interamericana; y, dos procedimientos de coherencia de constitucionalidad: la controversia constitucional y la acción de

inconstitucionalidad, también. Hasta aquí todo parecería muy armónico, es cierto, hemos reconocido —con todos sus efectos— estos procedimientos y por esa razón el país ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, mucho antes, por cierto, de adoptar la reforma constitucional.

Pero hay un asunto de especial importancia, la garantía para la tutela de los derechos convencionalmente reconocidos desemboca en una sentencia en la que se determina si se violaron los derechos o no, y se ordena al Estado en su conjunto, en consecuencia a cada una de las autoridades responsables, diversas medidas de reparación, correspondiendo a las autoridades nacionales individualizar las acciones que deben atender sus distintos agentes para efectos de su cumplimiento y aunque si bien es cierto que la Corte Interamericana, en los términos de la Convención y de su jurisprudencia, continúa supervisando el cumplimiento de la sentencia, en lo que hace al fuero interno de nuestro país, para que la reforma de 2011 no sea ociosa, debe deducirse alguna implicación del reconocimiento constitucional que se ha hecho tanto de los derechos contemplados en la Convención como de la garantía jurisdiccional señalada para su protección, y dicho efecto, desde mi punto de vista, no es otro que su equiparación con los procedimientos de tutela de derechos humanos en sede jurisdiccional descritos en el texto constitucional, lo que implica el propiciar su plena eficacia que sólo puede lograrse a partir de una necesaria interpretación expansiva del principio de control de convencionalidad.[583]

Así como los jueces nacionales son auxiliares de la Corte Interamericana para aplicar las disposiciones contenidas en la Convención y la jurisprudencia de su intérprete último, al resolver los casos que caen en su directa competencia; en tanto no se dicte la ley de reparaciones, los órganos judiciales de nuestro país deben auxiliar a la Corte para que sus sentencias sean plenamente recibidas en la jurisdicción nacional garantizando la efectividad de las mismas a partir del régimen jurídico existente para hacer valer las resoluciones que se dictan a los procedimientos jurisdiccionales de garantía emitidas por los propios jueces nacionales, de lo contrario la efectividad de la sentencia internacional es limitada, sus efectos

[583] "Los jueces nacionales se convierten en los primeros intérpretes de la normativa internacional, si se considera el carácter subsidiario, complementario y coadyuvante de los órganos interamericanos con respecto a los previstos en el ámbito interno de los Estados americanos y la 'misión' que ahora tienen para salvaguardar el *corpus iuris* interamericano a través de este nuevo 'control'". *Ibídem*. Pág. 379.

pueden diluirse en el proceso de dispersión de atribuciones y la ausencia de un régimen que individualice las responsabilidades propicia un nuevo margen de impunidad ante la deliberada decisión del agente directamente responsable.

Partamos de los siguientes hechos: 1) se trata, al final de cuentas y en todos los casos, de derechos reconocidos en la Constitución, aún los de los tratados y, en consecuencia, incorporados a ella; 2) la misma Carta Magna establece que los derechos deben asegurarse a través de procedimientos que los garanticen, entre ellos algunos de clara condición jurisdiccional, que comparten dicha naturaleza con el procedimiento que se desahoga ante la Corte Interamericana; 3) la Constitución también precisa que los procedimientos jurisdiccionales descritos en el texto constitucional y que garantizan los derechos humanos o la coherencia constitucional deben tener plena efectividad por lo que se establecen procedimientos para sancionar a aquellos funcionarios que incumplan injustificadamente las sentencias finales dictadas en aquellos procedimientos plenamente jurisdiccionales (art. 107 fracción XVI de la Constitución Federal).

Consideremos entonces que si una autoridad incumple injustificadamente una sentencia de amparo, la consecuencia inmediata es que queda sujeta a la separación del cargo y además debe ser consignada ante el Juez de Distrito, siendo el juicio de amparo un procedimiento de garantía constitucionalmente reconocido, en esa misma lógica y bajo el principio constitucional de igualdad,[584] no podemos aceptar que sea razonable que una autoridad, habilitada —por sus propias atribuciones legales— para efectuar lo relacionado con alguna de las obligaciones que le impone al Estado una sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que injustificadamente incumple con su deber de atender la obligación, no enfrente el mismo desenlace que en el primer caso.

Se nos objetará entonces que lo que hace falta es la habilitación a una autoridad determinada para recibir la sentencia y definir qué autoridad cuenta con las atribuciones legales suficientes

[584] "La fórmula clásica de este derecho debe interpretarse de manera equivalente, comprendiendo el derecho al trato igual de toda persona frente a los actos del poder (Constitución, ley, reglamento, actos administrativos, sentencias, y demás actos). En este sentido, toda persona bajo condiciones equivalentes, tiene derecho a ser tratado igual y sin discriminación por los órganos del poder público, lo cual incluye a los jueces nacionales". AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… *cit*. Pág. 135.

para atender las obligaciones impuestas, procediendo de la misma forma como lo hicieron Ferrer y Silva en su obra *"Los Feminicidios de Ciudad Juárez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos"*,[585] lo que podría significar una fase adicional del proceso jurisdiccional al individualizarse el grado de responsabilidad. En primer lugar hay que señalar que las medidas ordenadas por la Corte Interamericana, si bien tienen como destinatario al Estado en su conjunto, son construidas con un grado de precisión tal que, vinculadas con los hechos constituyen el caso y sin requerir un mayor esfuerzo que no sea la consulta correspondiente a la legislación nacional aplicable, permiten advertir qué autoridad de manera directa es la responsable de su ejecución, por ejemplo, cambiar una interpretación jurisdiccional, reformar una ley o bien otorgar una indemnización. Por otro lado, hay acciones que deberían de ser adoptadas de manera concurrente (tomar medidas para revertir la violencia contra la mujer), por lo que la obligación surte sus efectos sobre todos los órdenes de gobierno involucrados.

A partir de que existe ese grado de información en la sentencia puedo decir que en los casos aún en proceso de implementación, como lo señalé antes, la Secretaría de Gobernación ha organizado la participación de diversas autoridades para adoptar algunas acciones que permitan su cumplimiento,[586] la pregunta sustantiva entonces consiste en valorar si esa autoridad nacional es la más idónea para recibir la sentencia internacional y trasladar a cada instancia de gobierno involucrada la carga de responsabilidades, requiriéndole una ruta crítica y un plazo determinado para que las acciones sean verificables y constatables, y más tratándose de la operación de una resolución fruto de un procedimiento jurisdiccional.

Desde mi punto de vista estamos en presencia, a final del día, de un nuevo requerimiento que interpela directamente a nuestros jueces para que acudan no sólo al control de convencionalidad como test de regularidad de los casos que se someten a su consideración en el desahogo de los procedimientos jurisdiccionales internos, sino que incorporen en todos

[585] FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Los feminicidios… cit.* Págs. 54-66.
[586] "Por el contrario, el mismo día de habérsele notificado la sentencia al gobierno, la Secretaría de Gobernación emitió un comunicado de prensa en el cual reconoció la obligatoriedad de la sentencia, su definitividad, su carácter inapelable conforme al artículo referido de la CADH (se refiere al 67), y reafirmó el compromiso del gobierno federal para llevar a cabo todas las acciones necesarias para cumplirla." GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la justicia de transición: el limitado fallo Rosendo Radilla Pacheco vs. los Estados Unidos Mexicanos" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, Coords. *Derechos… cit.* Tomo II. Pág. 125

sus efectos las disposiciones del sistema regional, que se asuman verdaderamente como jueces interamericanos.[587]

4.2.1. Modelo difuso o concentrado para la recepción de las sentencias internacionales.

Si coincidimos en señalar que la resolución jurisdiccional internacional debe radicarse en la jurisdicción nacional en sede judicial y que debe ser el Poder Judicial el encargado de recibir la sentencia, distribuir las cargas, requerir plazos y medios de cumplimiento y la información correspondiente, con la completa participación de las víctimas e informando de los resultados a la Corte Interamericana a través de la autoridad facultada constitucionalmente para dirigir la política exterior, quedaría una duda por vencer, la modalidad a adoptar en esta vía de cumplimiento, ya sea partir de una condición difusa o concentrada para determinar qué autoridad del Poder Judicial sería la idónea para tales efectos.

En ese sentido se han pronunciado diversos autores al señalar que el juicio de amparo debería de ser el instrumento adecuado para buscar, en sede interna, la plena implementación de las sentencias,[588] lo que provocaría adoptar un modelo difuso. En lo particular no coincido con esa

---

[587] "(i) El juez nacional como juez interamericano. Los jueces de los Estados parte se convierten en 'guardianes' de la convencionalidad de las leyes y demás actos nacionales, al permitirles realizar un ejercicio o test de compatibilidad entre éstos y la CADH". FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción… cit.* Pág. 67.

[588] Silva destaca entre las consecuencias de la resolución del expediente Varios 912/2010 lo siguiente: "4) Las decisiones y/o recomendaciones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos, que se encuentren en armonía con la protección de los derechos humanos reconocidos en la norma suprema, tienen eficacia en territorio nacional, al grado de hacer procedente el juicio de amparo para su salvaguarda". SILVA GARCÍA, Fernando. *El impacto… cit.* Pág. 458. Y cita para poyarse, la intervención del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia en el amparo de Revisión 186/2008, en los siguientes términos: "…mientras no haya una creación especial del mismo, debemos tomar las medidas convenientes para que cualquiera de los medios de defensa que proceden contra leyes, tengan cabida, entre tanto se da la nueva normatividad; consecuentemente, he reconsiderado mi posición en estos términos y votaré en favor del proyecto(…)" *Ibídem*. Pág. 458. Argumento que vuelve a presentarse en una obra que escribiera junto al Juez Ferrer, en términos muy similares: "En ese sentido, podríamos pensar que si las autoridades enumeradas en el apartado anterior continuaran siendo omisas en cumplir con las reaparición (sic) sentadas en la sentencia Campo Algodonero, podría promoverse un juicio de amparo contra todas y cada una de dichas omisiones, si se considera que es contrario a derecho el mantenimiento de una situación inconvencional en perjuicio de las víctimas dentro del Estado mexicano". FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Los feminicidios… cit.* Pág. 70. Volviendo a hacer referencia a la intervención antes reproducida del Ministro Ortiz Mayagoitia. "…el juicio de amparo… debe considerarse como la institución procesal más importante para la protección de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano…la vinculación de ambos cambios constitucionales resulta evidente si se toma en consideración que el artículo 103, corresponde casi sin alteraciones al 101 de la Carta Fundamental de 1857, primera en introducir definitivamente al citado juicio de amparo". FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad… *cit.* Pág. 227.

idea por las siguientes razones: el juicio de amparo inicia ante el Juez de Distrito ante quien se desahoga en primera instancia, con un recurso de revisión y la posibilidad de ser atraído por el Tribunal Pleno. Las sentencias de la Corte Interamericana son cosas juzgadas de carácter internacional, los hechos sobre los que versa, con mucha frecuencia son atendidos hasta que las víctimas recorrieron toda esa fase judicial interna para estar en condiciones de acceder a la jurisdicción internacional. La sentencia internacional es, en consecuencia, un acto final, una resolución firme, determinante, inexcusable.[589] Además, debemos tener presente el contenido de la siguiente Tesis Aislada que citan Ferrer y Silva para sustentar su propuesta:

> *DERECHOS FUNDAMENTALES RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y ALUDIDOS EN LA RECOMENDACIÓN DE ALGUNA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, AMPARO PROCEDENTE EN EL CASO DE. Independientemente de que el incumplimiento a una recomendación emitida por una comisión de derechos humanos (nacional o internacional), no pueda ser reclamable en el amparo por sí misma,* ***subsiste la posibilidad de que los actos de afectación de derechos fundamentales previstos en la Constitución Federal, mencionados o abarcados por la aludida recomendación, puedan ser de tal naturaleza (como la privación ilegal de libertad personal), que haga procedente el juicio de amparo para su salvaguarda, no por un posible incumplimiento a una recomendación, sino por la directa violación al derecho fundamental per se.*** *(TA) II.2o.P.68 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, página 1093* (Énfasis añadido).

[589] "68. En relación con la primera manifestación, cuando existe una sentencia internacional dictada con carácter de cosa juzgada respecto de un Estado que ha sido parte en el caso sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, también están sometidos al tratado y a la sentencia de este Tribunal, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención y, consecuentemente, las decisiones de la Corte Interamericana, no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin o por decisiones judiciales o administrativas que hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de la sentencia. Es decir, en este supuesto, se está en presencia de cosa juzgada internacional, en razón de lo cual el Estado está obligado a cumplir y aplicar la sentencia. En esta situación se encuentra el Estado de Uruguay respecto de la Sentencia dictada en el *caso Gelman*. Por ello, precisamente porque el control de convencionalidad es una institución que sirve como instrumento para aplicar el Derecho Internacional, en el presente caso que existe cosa juzgada se trata simplemente de emplearlo para dar cumplimiento en su integridad y de buena fe a lo ordenado en la Sentencia dictada por la Corte en el caso concreto, por lo que sería incongruente utilizar esa herramienta como justificación para dejar de cumplir con la misma, de conformidad con lo señalado anteriormente (*supra* considerandos. 60 a 65)". Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman vs. Uruguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución del 20 de marzo de 2013, Párr. 68.

Como se aprecia del texto de la tesis, la procedencia del juicio de amparo no depende del incumplimiento de la recomendación, en este caso de la sentencia internacional, sino que se deriva de que el acto que persiste constituye una violación directa al derecho constitucional, adoptar entonces la vía del juicio de amparo a partir no de la sentencia internacional sino porque el hecho que subyace en el fondo es un acto contrario al derecho constitucional, nos acerca a la misma ruta y en el mismo sentido del caso español estudiado en el capítulo anterior, en el que la decisión judicial no se cambia a partir de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sino como consecuencia de que el Tribunal Constitucional Español estima que el hecho persiste y sigue siendo contrario al orden constitucional. Sólo que entre el caso de España y el nuestro hay una diferencia sustancial que complicaría dicho procedimiento y esta consiste en el hecho de que en aquel país el Tribunal Constitucional es un órgano separado del Poder Judicial, que cuenta con un Tribunal Supremo, última instancia en la vía ordinaria, lo que permite que el Tribunal Constitucional se pronuncie en los mismos términos que el de Estrasburgo y, a partir de dicho pronunciamiento de una autoridad nacional, se controle la actuación de las autoridades judiciales nacionales; en nuestro caso, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación volviera a emitir, en el procedimiento ordinario de amparo, una sentencia en los mismos términos empleados por la Corte Interamericana, correría el riesgo de que su resolución se encuentre en el mismo nivel de alguna que anteriormente hubiera pronunciado en el desahogo del proceso nacional interno previo al procedimiento internacional, lo que nos colocaría más cerca de la afectación del principio de *“non bis in ídem”*.

Sin ignorar que salvo en el caso de los delitos continuados, como la desaparición forzada, entre hecho sustancial del procedimiento y la fecha para activar el juicio de amparo, puede haber transcurrido un plazo de tiempo que supere evidentemente los plazos para la interposición del juicio de amparo y prevaleciendo, como ocurre, la tendencia de las autoridades judiciales de buscar preeminentemente las razones para desechar los procedimientos sobre las que inducen al estudio de fondo, la vía puede provocar una afectación adicional a los derechos de las víctimas.

Adelantándose a su tiempo, Mondragón en su obra *“Ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”* publicada en 2007, propuso equiparar la sentencia de

la Corte Interamericana con la sentencia de amparo, en virtud de que *"…el juicio de amparo es el medio de defensa jurisdiccional nacional de los derechos fundamentales por excelencia; el Poder Judicial Federal, que es la autoridad competente para conocer de ese juicio, a través de sus sentencias puede declarar que un acto de autoridad (del Estado), cualquiera que ella sea, violenta derechos fundamentales, y cuando ello ocurre, la sentencia que al respecto dicta, tiene por objeto volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación"*.[590] En ese sentido recuerda lo señalado por el Ministro Góngora Pimentel, para quien *"…la sentencia que concede el amparo es 'definitiva'…, en tanto que resuelve el fondo de la litio constitucional planteada, acogiendo en sentido positivo la pretensión del quejoso de que se establezca que el acto reclamado violenta derechos fundamentales; es de condena, en tanto que obliga a la autoridad responsable a restituir al gobernado agraviado en el pleno goce del derecho fundamental violentado, restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado es de carácter positivo, u obligar a la autoridad a cumplir con lo que el derecho fundamental exija, cuando el acto reclamado sea de carácter negativo; y, por último, es también declarativa, en tanto que establece que el acto reclamado ha resultado contrario a la Constitución, violentando derechos fundamentales"*.[591] Por lo que esta propuesta si bien recurre al mismo recurso, no ubica a la sentencia internacional al inicio del procedimiento, sino al final del mismo.

En tal virtud y al ser resoluciones equivalentes, el autor propuso que la mejor forma de garantizar el cumplimiento de la sentencia internacional sería a partir del incidente de inejecución de sentencia, al señalar:

> *Como sentencia de condena, la autoridad judicial que conoce y concede el amparo, se encuentra obligada a lograr su cumplimiento a través del procedimiento previsto en la propia Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, denominado incidente de inejecución de sentencias.*[592]

[590] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Págs. 100 y 101.
[591] *Ibídem*. Pág. 101.
[592] *Ídem*.

Como su nombre lo indica, es un procedimiento que incide en el proceso de amparo, cuyo objetivo principal es lograr el cumplimiento de una sentencia protectora o de condena contra la autoridad, cuando ésta se niega a cumplimentarla o ejecutarla, no obstante que existe declaratoria de que su actuación ha incumplido con los lineamientos establecidos en la Carta Magna y, como consecuencia, ha violentado derechos fundamentales.[593]

…el juez o el tribunal que ha conocido del juicio, por oficio, o por vía telegráfica en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, sin demora alguna, comunicará a la autoridad responsable la sentencia para su cumplimiento inmediato.

La sentencia debe quedar cumplimentada dentro de las veinticuatro horas siguientes a las de su notificación a la responsable, cuando la naturaleza del acto lo permita, o bien realizar los actos necesarios para ejecutarla.

Si lo anterior no es observado por la responsable, el juez o tribunal requerirá al superior inmediato de aquélla para que la obligue a cumplir o ejecutar sin demora la sentencia de amparo.

Si aun cuando el superior inmediato interviniere, no se lograre su cumplimiento, y aquel tenga un superior inmediato, se requerirá a éste para los efectos del párrafo anterior.

Sino se cumpliere la ejecutoria del amparo, no obstante los requerimientos, se remitirán los autos originales a la Suprema Corte de Justicia, y si ésta estima que es inexcusable el incumplimiento, la autoridad incumplida será separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, el citado Máximo tribunal requerirá a la responsable y otorgará un plazo prudente para su ejecución, si no la obedece, se procederá como antes ha quedado indicado.[594]

[593] *Ibídem*. Págs. 101 y 102.
[594] *Ibídem*. Pág. 102.

Y precisa las razones por las que debe de ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación la responsable de desahogar el procedimiento, lo que implicaría adoptar un modelo concentrado, entre las cuales incluye el que la *"ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso"*,[595] resulta un procedimiento eficaz,[596] en manos de la máxima autoridad judicial de nuestro país,[597] la última instancia judicial,[598] cuyas decisiones son últimas e inatacables,[599] siendo este el nivel necesario al tratarse de una sentencia emitida por otro órgano jurisdiccional límite, la Corte Interamericana.[600]

El argumento me parece correcto y aunque, como ya señalé, podríamos justificarlo en términos del texto constitucional vigente en el mismo momento en el que su promotor formuló el presupuesto, vale la pena mencionar que el mismo Mondragón partía por precisar, en 2007, la necesidad de una reforma constitucional que habilitara directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar:

---

[595] "Cuando la naturaleza del acto lo permita y se hubiere determinado su incumplimiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso; esta calidad de cumplimiento también lo podrá solicitar el quejoso". *Ibídem*. Págs. 102 y 103.

[596] "Este procedimiento de ejecución de las sentencias de condena, dictadas en el juicio de amparo, constituye una ejecución de sentencias contra el Estado, y desde el punto de vista legal, es eficaz, por tanto, el incidente de inejecución de sentencias del juicio de amparo, cumple con la exigencia prevista en el artículo 68.1 de la Convención Americana, pues se trata del procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado". *Ibídem*. Pág. 103.

[597] "Es la máxima autoridad judicial de nuestro país, lo que puede inferirse de los artículos 94 constitucional, 1, fracción I, 2 y 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación". *Ibídem*. Pág. 106.

[598] "Es la autoridad judicial que tiene la facultad en última instancia, para calificar el incumplimiento de una sentencia por parte de la autoridad responsable (artículo 105 de la Ley de Amparo)". *Ídem*.

[599] "Las decisiones y criterios del Pleno son inatacables en el ámbito interno, ni están sujetas a debates sus sentencias. Ahora bien, aunque el procedimiento que debe seguir la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá irse adecuando en cada caso concreto, y en otro trabajo trataré de explicitar cual procedimiento puede darse en las diversas hipótesis que pudieran presentarse". *Ibídem*. Págs. 106 y 107.

[600] "…pero no debemos olvidar que, en primer lugar, se trata de ejecutar una sentencia de un tribunal internacional, en la que se condena no a un juez de primera instancia, no al tribunal colegiado de circuito, sino a México, y es el Estado el que debe reparar la violación a través de su Máximo tribunal, el más representativo para ejecutar esa sentencia; en segundo lugar, sería verdaderamente extraordinario ese proceder de la Suprema Corte, ya que hasta la fecha en que escribo esto, no se debe temer que sea una causa de mora en el dictado de sus sentencias". *Ibídem*. Pág. 107.

> *Es cierto que se requiere una reforma constitucional para otorgarle expresamente esa atribución, pero mientras ello no ocurra así, debemos estar preparados para una eventual sentencia condenatoria de la Corte Interamericana.*[601]

Ahora bien, señalemos que la reforma constitucional se ha dado pero no en los términos ideales esperados por Mondragón, quien requería una habilitación directa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un mandato expreso para proceder en los términos que él propuso. Dicha circunstancia nos vuelve a colocar en el mismo punto de arranque, la ausencia de la disposición constitucional habilitadora expresa.

Para proceder a la resolución del problema, aún sin contar con la reforma constitucional adecuada que expresamente discipline el caso, parto del mismo aspecto señalado por Mondragón, el procedimiento jurisdiccional ante la Corte Interamericana se debe equiparar al procedimiento jurisdiccional nacional conocido como juicio de amparo y la sentencia internacional, como si se tratara de una sentencia emitida en la última fase del procedimiento nacional, ya que ambas sentencias son últimas, inatacables, definitivas y no admiten revisión alguna. Debe equipararse de esa forma porque es el primer párrafo del artículo inicial de nuestra Constitución el que formula un claro, contundente e incontrovertible reconocimiento, en condiciones de igualdad, entre los derechos humanos reconocidos en ella y "*en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección".*

La recepción de la sentencia internacional debe realizarse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que sobre su distribución de cargas no sea posible la admisión de recurso de inconformidad alguno y para que se garantice la plena efectividad de las medidas ordenadas, de tal forma que, al igual que como ocurre con las sentencias del juicio de amparo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, recursos de control jurisdiccional —garantías, pues— descritos en el texto constitucional, si una autoridad omite instrumentar las medidas que le resultan obligatorias y ello es consecuencia de una actuación injustificada, el Tribunal Constitucional de nuestro país, en pleno, puede determinar

[601] *Ídem*.

el incumplimiento a la sentencia y, con la finalidad de propiciar la plena efectividad de la misma, podría separar del cargo al infractor y ponerlo a disposición del Juez de Distrito, lo que equivaldría a atender la exigencia convencional de remover toda resistencia interna que impida el pleno respeto de los derechos reconocidos internacionalmente y el cumplimiento de la sentencia.

La diferencia, entre la propuesta formulada por Mondragón que se sustenta en la nada menor ni despreciable idea de cumplir con la obligación del Estado de otorgar plena efectividad judicial al procedimiento, removiendo cualquier resistencia de orden interno, y la propuesta que presento, estriba en el hecho de que seguimos sin contar con la reforma constitucional definitiva que realice una habilitación expresa, pero en su defecto contamos con la reforma constitucional realmente existente que otorgó al procedimiento internacional, pleno reconocimiento constitucional equiparable a los existentes para el caso de los demás procedimientos de garantía jurisdiccional incluidos previamente en el texto constitucional, por lo que entre el primero y los restantes no debe existir diferencia alguna[602] en el grado de efectividad como consecuencia directa de la omisión del legislador.[603]

Sólo así, a través de la interpretación judicial, la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 tendría plena efectividad, a pesar de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la ley de reparación de los derechos humanos afectados, [604]

[602] "1) Muchas veces, de las exigencias constitucionales deriva la anulación de la norma implícita de exclusión, y una extensión automática de los efectos concretamente previstos en la disposición impugnada al supuesto no previsto. Este supuesto se dará en muchos de los casos en que una ley prevé una regulación concreta y suficientemente detallada para un supuesto o categoría que constitucionalmente debe equipararse al previsto; en tal caso, el principio de igualdad exige dicha equiparación, la cual implica en realidad a extensión de ese régimen concretamente previsto en la ley… en principio la extensión del régimen puede hacerse por el Tribunal Constitucional, sin que ello comporte margen de elección o discrecionalidad alguno". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias interpretativas del tribunal constitucional*. México. Ed. Porrúa e IMDPC, 2011. Pág. 314.

[603] "Si bien las soluciones bilaterales en general parecen resultar más respetuosas con la libertad de configuración del legislador, también es cierto que dichas opciones suelen ser menos respetuosas con la plena e inmediata efectividad de los mandatos constitucionales, cuyas consecuencias retrasan o posponen, incluso a veces sine die; y, por otro lado, estas soluciones conllevan en ocasiones importantes problemas respecto a la regulación que ha de darse a los casos concretos en el inevitable período transitorio hasta la intervención del legislador. Por tanto, aunque habrá supuestos en los que la solución de las sentencias aditivas no resulte la más adecuada; también podrán encontrarse casos en los que resulte una solución equilibrada respecto a los valores en juego (respeto al legislador, necesidad de no demorar las consecuencias derivadas de la Constitución)". *Ibídem*. Pág. 309.

[604] "35. Lo que implica el nuevo texto constitucional, es la necesidad de que el Congreso de la Unión expida al menos dos nuevas leyes reglamentarias, la primera para establecer los procedimientos necesarios para reparar las violaciones de derechos humanos por las autoridades nacionales, por medio de las reparaciones de dichas

encontrándose el Estado Nacional en condiciones de cumplir a cabalidad sus obligaciones internacionales[605] al darle plena eficacia a las sentencias de los órganos jurisdiccionales internacionales cuya competencia hemos reconocido de manera expresa[606] y como consecuencia de la reforma constitucional, con lo que, por fin, pondríamos en la punta del sistema jurídico no a los actos de gobierno, que finalmente eso son los textos constitucionales, sino que provocaríamos que la misma Constitución no sea excusa para que las estructuras formales de poder sobrevivan incólumes sino para que estas sirvan a su verdadero propósito, la protección de la persona,[607] su dignidad y sus libertades,[608] para cuya mejor tutela debe aplicarse la norma que más le favorezca, como consecuencia de la incorporación del principio pro persona en la misma reforma.[609]

---

infracciones a favor de las víctimas de las mismas, incluyendo las indemnizaciones económicas necesarias." FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad… *cit*. Págs. 240 y 241.

[605] "En efecto, la eficacia de los instrumentos internacionales de derechos humanos, está condicionada a que los Estados adopten las medidas necesarias para cumplir y hacer cumplir los derechos protegidos. En ello le corresponde un papel medular a los tribunales nacionales dentro de una perspectiva en la que, felizmente, se vienen produciendo importantes avances." GARCIA SAYÁN, Diego. "Prólogo" a FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción…cit.* Pág. XXXIII. "No puede negarse que, con base en el principio de subsidiariedad y complementariedad de los sistemas regionales e internacionales de protección de derechos humanos, 'son los tribunales internos quienes tienen a su cargo velar por el pleno respeto y garantía a todas las obligaciones internacionales asumidas por los distintos países en materia de derechos humanos', esto es, los tribunales internos son los principales responsables de la protección de los derechos humanos". GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta. "Incidencia… *cit*. Pág. 233.

[606] "Por esa razón, junto con el diseño de medidas eficaces, a nivel regional, tendentes a presionar de modo más efectivo a los Estados al cumplimiento de dichas sentencias, es necesario que los poderes públicos nacionales conozcan y sean reflexivos en cuanto a los alcances del impacto normativo de las sentencias regionales en el Derecho nacional. Probablemente, la instrucción a los poderes públicos nacionales del nuevo estado de las cosas a nivel jurídico tienda a lograr, en mayor medida, la paulatina articulación de las normas e institutos en conflicto, en orden a procurar la eficacia interna de las sentencias regionales sobre derechos humanos". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Págs. 61 y 62.

[607] "A final de cuentas, debe ser difícil aceptar que la interpelación constitucional de los derechos fundamentales de fuente nacional se encuentre, actualmente, condicionada al respeto de los derechos humanos de fuente internacional, entendidos a la luz de la jurisprudencia transnacional. Sin embargo, podríamos pensar que lo que interesa es que la Constitución cumpla sus fines materiales, no que permanezcan intachables sus estructuras formales. Las Cortes son medios no fines; si ahora el diálogo y el control deliberativo, brindan una mejor garantía para los derechos humanos, deberíamos optar por ese sistema, y no desecharlo bajo el pretexto de la fractura de dogmas inveterados, sustentados en 'reacciones territoriales' ". FERRER MAC- GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción…cit.* Pág. 37.

[608] "Aunque la interpretación puede corresponder a múltiples funcionarios o instituciones, el papel más relevante o de mayor trascendencia en la interpretación de los derechos humanos lo desempeñan los órganos jurisdiccionales en general, y en particular, los tribunales supremos de los países. Retomando a Rubio Llorente se puede decir que la interpretación jurídica de los derechos humanos es, esencialmente, la 'la interpretación judicial de los derechos humanos' ". GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta. "Incidencia… *cit*. Pág. 233

[609] Placencia y Morales acuden a la definición que formula Mónica Pinto al respecto: " '…criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria' ". *Ibídem*. Págs. 239 y 240. También se refieren a la fórmula de Carpio

Con esta acción además estamos colocando un énfasis indispensable en el control jurisdiccional de los actos de gobierno encargando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la recepción de la sentencia, la distribución de las cargas, verificación del cumplimiento —en sede interna— y el inicio del procedimiento sancionador contra aquellas autoridades que injustificadamente incumplan con sus obligaciones, lo que, estoy seguro, puede ser un aliciente de gran envergadura para abatir las condiciones de impunidad y complicidad que parecen prevalecer en la vida pública de nuestro país.[610]

Marcos, quien "…siguiendo a Sagués, sostiene que este principio tiene dos variantes: a. Directriz de preferencia interpretativa, por la cual el intérprete de los derechos ha de buscar la interpretación que más optimice un derecho constitucional. Ésta a su vez se compone de: Principio favor libertatis, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juego e incluye una doble vertiente: a) las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente sino de modo restrictivo; b) que se interprete la norma de manera que mejor optimice su ejercicio pues cada disposición constitucional, como señala Häberle, 'está dirigida a la realidad', 'está solícita de una interpretación orientada a la efectividad, a la vigencia práctica, material'. Principio de protección a víctimas, o bajo la denominación de Bidart Campos, el principio favor debilis, consiste en que 'en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto es menester considerar especialmente a la parte que, en su relación con la otra, se halla situada en inferioridad de condiciones, o dicho negativamente, no se encuentra realmente en pie de igualdad de otra'. b. Directriz de preferencia de normas. Por la cual ante un caso, la o el juez tendrá que aplicar la norma más favorable a la persona, con independencia de su nivel jurídico." *Ibídem*. Pág. 240. Mientras que Carmona identifica sus alcances en los siguientes términos: "El párrafo segundo del artículo 1o. formula los principios de interpretación conforme y de interpretación pro persona. El primero de ellos lleva a la interpretación armónica entre las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente constitucional o internacional, con el resto del texto de la propia Constitución y con los tratados de derechos humanos… A partir de lo anterior, en caso de conflicto normativo no sólo debe prevalecer la norma jerárquicamente superior, que es la de la Constitución y las de los derechos humanos de los tratados internacionales, sino que se debe realizar la interpretación de las disposiciones de derechos humanos conforme a éstas y, como resultado, derivar o generar el parámetro más favorable a la persona, que deberá finalmente ser aplicado al caso concreto". CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. "La reforma… *cit*. Pág. 46.

[610] "Está claro que este modo de situarse frente al derecho constituye solamente una actitud, una predisposición hacia soluciones dúctiles que tomen en consideración todas las razones que puedan reivindicar buenos principios en su favor… Busca la respuesta más adecuada para las expectativas legítimas y, por ello, está abierto al enfrentamiento entre todas las posiciones que remiten a principios vigentes en el derecho. En los contextos pluralistas es necesario hacer 'discursivo' y 'persuasivo' el procedimiento a fin de alcanzar el punto de máxima realización de los principios en juego. Esto no significa reducir la determinación del derecho a una retórica, por vieja o nueva que ésta sea, sino que supone que hay que poner en marcha procedimientos leales, transparentes y responsables que permitan confrontar los principios en juego y que hay que seleccionar una 'clase jurídica' …capaz de representar principios y no sólo desnudos intereses o meras técnicas. Estas son las condiciones para el triunfo de la prudencia en el derecho". ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho…cit.* Pág. 123.

4.2.2 Solución propuesta ante la falta de la legislación precisa que regule el procedimiento de recepción de las sentencias internacionales.

La gran pregunta que ahora enfrentamos es la siguiente: ¿puede hacerse eso a partir del texto constitucional vigente o es necesaria una reforma constitucional y un texto legal que precise los procedimientos? Bajo aquel vulgar principio de que lo que abunda no daña, tan fascinante para la mentalidad jurídica positivista, la reforma sería necesaria. Desde luego que sería útil, aclararía las dudas y dejaría satisfechas las inquietudes de certeza jurídica, pero también debe señalarse que esa utilidad no puede sobredimensionarse a tal grado que adquiera una condición indispensable ya que la necesidad de no hacerla imprescindible depende de un asunto de singular importancia.[611]

A pesar de que los transitorios de la reforma constitucional de 2011 obligaban al Congreso de la Unión a emitir la leyes para la reparación de los derechos violados, a más tardar en 2012, estamos iniciando 2015 sin que contemos aún con ese instrumento, la razón de este atraso es muy simple, la reparación no sólo significa establecer con precisión la forma de resolver las obligaciones de indemnización solucionando lo que Martínez Valero pretende objetar sobre la falta de una adecuada aprobación presupuesta. Ese no es el problema, las dificultades no son de naturaleza económica, sino pueden entenderse por todos los demás aspectos que la Corte Interamericana ha aportado en este campo, obligaciones que inician con un aspecto de toral importancia: que la autoridad nacional, la soberana autoridad, esta que se siente con todo el derecho de cuestionar incluso las opiniones de otros jefes de Estado, vertidas en su correspondencia personal, cuando son incómodas,[612] dueña en el país del ejercicio del poder

[611] "La causa de la falta de certeza en los procesos de aplicación del derecho no radica en una mala disposición mental de los juristas, sino en el agotamiento de un cuadro de principios de sentido y de valor compartidos por la generalidad. Al faltar un único y seguro 'horizonte de expectativa' en orden a los resultados de las operaciones de interpretación, los caminos de la jurisprudencia terminarán bifurcándose y, en muchos casos, se perderá también la posibilidad de distinguir el 'principal' de los 'desviados'". *Ibídem*. Pág. 146. "La fijeza, que es un aspecto de la certeza, ya no es, por tanto, una característica de los actuales sistemas jurídicos y el déficit de certeza que de ello deriva no podría remediarse con una teoría de la interpretación más adecuada. Si acaso —pero esto es otra cuestión— , debe pensarse en organizar esa tendencia a la transformación intrínseca al ordenamiento para que no destruya otros valores como la igualdad jurídica, la previsibilidad la imparcialidad o el carácter no arbitrario de la actuación administrativa y judicial". *Ídem*. "Cuando existen contextos de sentido y de valor, ni siquiera la letra es una garantía de certeza. La argumentación 'literal' de Porcia contra la pretensión de Shylock… es una demostración clásica de ello". *Ídem*.

[612] GÓMEZ, Natalia. "SRE enviará nota diplomática al Vaticano por dichos del Papa". El Universal, 23 de febrero de 2015, consultado en http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/sre-enviara-nota-diplomatica-a-vaticano-por-dichos-del-papa-1079490.html

público, reconozca primero que cometió un error, por lo que sus actos son sujetos de control en la jurisdicción internacional;[613] segundo, asuma que debe reparar los derechos de la víctima y que entre esas reparaciones deben contemplarse medidas para que no vuelvan a ocurrir tales violaciones, el efecto expansivo de las sentencias.[614]

La ausencia de la norma no puede entenderse entonces como una casualidad sino como un acto que abona a que la implementación de la resolución dependa de la voluntad del gobernante,[615] flexibiliza las condiciones en beneficio del agente responsable que sigue buscando las trampas que estén disponibles para incumplir o cumplir a medias.

La existencia de una norma que precise los procedimientos para la reparación, además de señalar con claridad las fases y actuaciones que deben desahogarse, los principios que deben observarse así como la intervención de las partes,[616] puede contener aspectos colaterales

[613] JIMENEZ Aguilar, Elisa. "La Suprema…*cit*. Pág. 159.

[614] "En el dictamen de los senadores se cita al ex relator sobre tortura de Naciones Unidas, Theo Van Boven, quien manifiesta: 'reparar integralmente el daño por violaciones a los derechos humanos es una obligación del Estado que implica lograr soluciones de justicia, eliminar o reparar las consecuencias del perjuicio padecido, evitar que se cometan nuevas violaciones mediante acciones preventivas y disuasivas la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y asegurar que las medidas de reparación que se establezcan sean proporcionales a la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido' ". GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Reparaciones de fuente internacional por violación de derechos humanos. (Sentido e implicaciones de párrafo tercero del artículo 1o. Constitucional bajo la reforma de 2011)". En CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, Coords. "La reforma… *cit*. Nota 7, pág. 170.

[615] "Es necesario otorgarle facultades constitucionales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para darle seguimiento al cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana. No es suficiente dejar a la buena voluntad del Estado el cumplimiento de la sentencia, y ya la autoridad sabrá lo que hace: un cumplimiento defectuoso o un incumplimiento, en el peor de los supuestos, no resarce el daño causado al peticionario," JIMENEZ AGUILAR, Elisa. "La Suprema… *cit*. Pág. 168.

[616] "…la eventual determinación sobre la pertinencia de la generación de normativas que tuvieren la pretensión de regular el cumplimiento de las sentencias de modo integral debe considerar el equilibrio entre la seguridad jurídica que tal legislación aportaría y la ductilidad necesaria que permita la observancia de las sentencias de modo adecuado.

"…que de regularse el mismo, ello no implique una burocratización de los procedimientos. La víctima no debe verse expuesta a la necesidad de tener que incoar nuevas acciones o peticiones, o formalismos innecesarios. Esto conlleva la necesidad de que los proceso sean flexibles y dúctiles, adaptables a las circunstancias de la víctima y a las diversas medidas ordenadas por la Corte.

"…las posibles regulaciones deberán hacerse de modo que quede claramente salvaguardado el orden normativo atinente al cumplimiento de las sentencias: él tiene por normas de más alta jerarquía a la CADH y a la propia sentencia en cuestión, y eventualmente, de existir, sólo en forma secundaria y subsidiaria a cualquier normativa interna.

"La institucionalidad destinada a atender el cumplimiento de las sentencias debe, además, contemplar ámbitos propicios para la interlocución fluida entre autoridades, la víctima y las organizaciones, a fin de la concertación de acuerdos y consensos sobre el modo de cumplimiento. A su vez, debe contemplar y garantizar los derechos que tales actores internos tienen, incluidos entre otros, y de acuerdo a lo que fuere pertinente según el caso, su seguridad, la amplia posibilidad de participación en proceso judiciales, el acceso a la información, la libertad de expresión y el derecho de petición a las autoridades". MARTIN, Agustín E. "La víctima y las organizaciones civiles

orientados a sancionar los incumplimientos, lo que haría más efectivo y exigible la atención y respuesta de las obligaciones que corresponden a los funcionarios públicos, reactivando el procedimiento interno de responsabilidades administrativas y hasta penales,[617] a la luz de todas estas consecuencias podemos apreciar que la resistencia a emitir la norma no es ociosa ya que si algo hay claro en estos momentos en nuestro país, es el hecho de que nuestras autoridades se sienten más cómodas mientras menos obligaciones enfrentan y mientras menos responsabilidades les pueden ser exigidas o en tanto estas sean menos efectivas.[618]

Por ello estoy convencido de que si queremos obligar a los legisladores a acelerar los tiempos para adoptar esta ley de reparaciones, lo primero que tenemos que lograr es destruir la idea de que la falta del texto normativo les permite actuar politizando la aplicación del derecho en su acepción cercana a la total impunidad[619] y sin mayores responsabilidades a las que existen

---

en el cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en CORZO SOSA, Edgar et al. *Impacto. cit.* Pág. 373. "…la normatividad e institucionalidad referida deben ser aptas también para responder al interés público comprometido en la ejecución de las sentencias. Por ello, deben procurar el mayor grado de transparencia y posibilidades de diálogo con la sociedad civil.
"…la calidad del proceso de cumplimiento estará supeditada a la observancia del papel central de la víctima, su participación efectiva y el resguardo de sus derechos". *Ibídem*. Pág. 374.

[617] "Frente a ello los tribunales nacionales no deben ser ajenos a la solución, ya que deben adoptar medidas judiciales, es decir sentencias, para hacer efectiva la ejecución de las sentencias condenatorias a indemnizaciones compensatorias por parte de la Corte Interamericana, ya sea dejando sin efecto esas disposiciones que constituyen un obstáculo (declarándolas nulas o desaplicándolas para los casos concretos); o interpretándolas de manera restrictiva, de modo que permitan las posibilidades de ejecución mediante modalidades efectivas, ej. embargos ejecutivos, órdenes de pago contra partidas presupuestarias, órdenes de créditos presupuestarios, amonestaciones, multas coercitivas, responsabilidad penal, civil y administrativa u otras modalidades". AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución… Pág. 140.

[618] "Pero, la experiencia ha demostrado que la observancia de los derechos humanos se complica aun más cuando se encuentra juridificados a través de normas de producción externa. Se nos ocurren cinco factores que, en conjunto, han generado ese estado de las cosas: primero: la falta de cultura sobre el significado y la necesidad de cumplir con ese tipo de normas; segundo: la falta de instrucción y conocimiento de tales normas y sus efectos en relación con el derecho nacional por parte de los poderes públicos; tercero, la poca divulgación de la interpretación de dichas normas internacionales en los Estados; cuarto, en cierta medida, la falta de un interés concreto o estímulo para cumplir con tales normas internacionales por parte de los Estados miembros y, quinto; la falta de medios idóneos y proporcionados para hacer que los Estados ajusten su conducta a dichas normas". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Págs. 109 y 110. "En dicho Estado (España) el Defensor del Pueblo en 1996 envió una recomendación al Ministerio de Justicia a fin de promover la iniciación de los procedimientos legislativos necesarios para dar efectividad interna, de forma regulada y plena, a las sentencias del TEDH. En su informe de 8 de enero de 1997, el Ministerio de Justicia rechazó la citada recomendación por estimar que tal reforma legislativa no revestía carácter de urgente, ni por el número de sentencias dictadas contra España, ni por la existencia de una opinión generalizada a ese respecto". *Ibídem*. Pág. 111. "Con esto no se quiere decir que los Estados, en términos generales, no hayan cumplido gran parte de los fallos del TEDH y la CIDH, respectivamente, sino que está abierta la posibilidad a que decidan, políticamente, incumplir con alguna decisión regional, sin que ello implique algún coste concreto en el plano regional o interno, lo cual debilita y relativiza la eficacia de los derechos y libertades reconocidos a partir de los sistemas regionales en estudio, generando, incluso, un estado de incertidumbre para las víctimas respectivas". *Ídem*.

[619] "Se pueden identificar dos clases de politización del Derecho. El primer tipo se caracteriza por tener como protagonistas a políticos que buscan proteger los intereses de grupos de poder o de ellos mismos, usando

actualmente,[620] tenemos que demostrarles que la falta de norma nos ubica en un franco estado de omisión contrario al ejercicio racional del poder público, incompatible con el sistema democrático y contrario al modelo constitucional de respeto a los derechos humanos,[621] en una palabra, inconstitucional.[622]

---

herramientas políticas para moldear el Derecho. Ejemplos de este tipo de politización de lo jurídico se han dado cuando políticos u otras personas influyentes gozan de impunidad de sus actos, ya sea por contacto directo con los jueces o por medio de presiones más indirectas". BENAVIDES, Luis. "La 'despolitización'… *cit*. Pág. 89.

[620] "la obligación subsiste hasta que se alcance el objetivo señalado en la sentencia. En este punto se plantean algunos problemas derivados de circunstancias internas, de facto o de jure, o ambas cosas: no sólo los obstáculos que regularmente surgen en la tarea de investigación y enjuiciamiento, sino además las disposiciones que implican, de una u otra forma, impedimento o detención del proceso penal, y que por ello aparejan impunidad para los autores de graves violaciones de derechos". GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte….cit.* Pág. 88. "Regularmente se le ha vinculado con la materia penal. Lo explica y justifica la raíz de la palabra. Se trata de señalar el fenómeno que se presente cuando los delincuentes no reciben el castigo —la pena, la punición— que corresponde a su conducta ilícita. Ahora bien, en una acepción más amplia habría que reelaborar el concepto —y probablemente redefinirlo— a fin de que abarque la omisión de cualquier medida que sea consecuencia de la violación cometida y declarada por la autoridad competente. Es cierto que la impunidad atribuible a deficiencias, corrupción o complicidad de los órganos de la justicia penal prohija la comisión de delitos (en la especie, violaciones a los derechos humanos), pero cierto también que ese mismo efecto —además de la intrínseca injusticia— trae consigo la ausencia práctica de otras consecuencias jurídicas del comportamiento ilícito, igualmente ordenadas por la autoridad competente. Hay impunidad, pues, sino se enjuicia y sanciona al individuo responsable de la violación de derechos humanos, y el mismo vacío se produce cuando tampoco asume el Estado las restantes obligaciones derivadas de la condena: reforma de leyes, invalidación de procesos, modificación de reglamentos, políticas y programas, etcétera". *Ibídem*. Pág. 335.

[621] "…en una sociedad en la que los derechos son reconocidos normativamente, pero en los hechos son menospreciados y violados tanto por las autoridades como por los particulares, la realidad será autoritaria, inequitativa, opresora. Por ello, el reconocimiento constitucional de los derechos es sólo un primer paso —relevante, pero insuficiente— para que el constitucionalismo de los derechos sea un rasgo distintivo de un Estado determinado. Sin políticas públicas y mecanismos de garantía que conviertan a los derechos en un realidad, el constitucionalismo no pasa de ser una buena idea". CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. "Presentación"… *cit*. Págs. IX y X. "México es un país de claroscuros. Sin duda es un país más democrático que en el pasado, en el que algunos derechos fundamentales de las personas cuentan con mayores garantías, pero también es verdad que los niveles de violación y desamparo de algunos derechos básicos —sobre todo de las personas más débiles en amplias zonas del territorio nacional— siguen siendo una marca característica del rostro de la sociedad mexicana". *Ibídem*. Pág. X.

[622] "La inconstitucionalidad por omisión se produce cuando un órgano del Estado no ejecuta un deber constitucional. Ese 'encargo constitucional puede ser expreso o tácito.

"Hay dos variantes básicas de inconstitucionalidad por omisión:

"a)Inconstitucionalidad por mora, que a su vez puede resultar tanto de la inercia en adoptar una decisión concreta (v.gr., dilatar la orden de puesta en libertad de alguien cuya detención ha terminado legalmente), o de tardanza en la producción de normas generales". SAGÜES, Néstor Pedro. *La interpretación…cit.* Pág. 129. "En estos supuestos, se está omitiendo a alguien un derecho que le pertenece". *Ibídem*. Pág. 130. "Es decir, se trataría de una declaración de inconstitucionalidad basada no en lo que la ley dice, sino en lo que no dice, aunque tampoco lo excluya expresamente. De manera que, en general, puede decirse que las sentencias aditivas tienen su causa en una omisión de la la ley". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. XLIV. "La violación constitucional que se presenta por la falta de emisión total o parcial, de normas secundarias de desarrollo constitucional que son necesarias para que las normas constitucionales sean eficaces; o bien de aquellas que se requieran para la adecuación de la legislación secundaria a nuevos contenidos constitucionales cuya expedición es prevista por la propia norma fundamental y cuya omisión igualmente impide su eficacia plena". RANGEL HERNÁNDEZ, Laura. *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México.* México. Coed. Porrúa e Instituto Mexicano de derecho procesal Constitucional. 2009. Pág. 38.

Y en esta labor la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede derrotar esas resistencias autoritarias y corruptas a través de la operación constitucional, señalando que, bajo una interpretación integral del texto, la Constitución reconoce los derechos que ella contempla y los consignados en los tratados internacionales, así como las garantías para su protección, lo que implica que se encuentran constitucionalmente reconocidas las vías jurisdiccionales de garantía de los derechos humanos, a saber, el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y, en este caso, el proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, acompañados por los procedimientos de tutela del orden constitucional consistentes en la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, también. Que dichos procedimientos son de clara naturaleza jurisdiccional, reconocidos y tutelados por la Constitución.

En consecuencia y al ser equiparados los cuatro procedimientos jurisdiccionales, debe realizarse una interpretación del artículo 107 fracción XVI constitucional que extienda a todos ellos el mismo grado de efectividad que el texto precisaba antes de la reforma a una parte de estos recursos,[623] para determinarse que el incumplimiento de las sentencias que recaigan a los cuatro procedimientos, serán de pleno conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del incidente de inejecución de sentencia, con los efectos que dichas disposiciones constitucionales consagran, de tal forma que con ello se otorga plena efectividad a los procedimientos jurisdiccionales, se asegura la verdadera protección de la persona y se garantiza el orden constitucional que se funda en el reconocimiento de dichos derechos, en la distribución de competencias gubernamentales y la coherencia del ordenamiento jurídico.

Estoy convencido de que una interpretación de este tipo no sólo es indispensable para derrotar las resistencias que actualmente existen, sino que además es necesaria para revertir el grave estado de impunidad en el que se encuentra nuestro país y ayudaría a que se realice la reforma constitucional que deje tranquilas a las almas positivistas que aún persisten, de tal forma que

[623] "v) La interpretación extensiva. Algunas veces se interpreta el texto constitucional de manera 'extensiva'; esto es, se incluyen en su campo de aplicación algunos supuestos concretos que, interpretando a la letra, no entrarían dentro del mismo.
"Se justifica la interpretación extensiva esencialmente mediante la analogía, o sea, la semejanza…se reúnen en la misma clase tanto los supuestos expresamente previstos, como los supuestos no previstos por el texto en su tenor literal, aduciendo que estos últimos se 'parecen' —desde un perfil 'esencial', a la luz de la ratio legis— a los supuestos expresamente regulados". GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 71.

en un periodo de tiempo posterior se emita la reforma constitucional que integre la disposición construida en sede jurisdiccional[624] y se complemente con la ley respectiva.

4.3 Los criterios de doctrina y jurisprudencia que sustentan la interpretación judicial propuesta.

En primer lugar debo señalar que el ejercicio que propongo parte por reconocer la valía especial del texto constitucional que el nuevo canon neoconstitucional propone y que Guastini identifica a partir de que las constituciones establecen los límites en la forma del Estado y por el contenido de disposiciones teológicas que formulan principios y programas políticos,[625] a ello se refería la fórmula clásica del artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,*[626] que ha sido trascendida por una interpretación contemporánea que deposita en el texto constitucional la función de organizar a la sociedad civil, ya no sólo a los Poderes Públicos, y modelar el conjunto de relaciones sociales.[627]

Dichos ordenamientos se caracterizan, entre otros aspectos, porque su contenido normativo no se limita a formular reglas sino que también establecen principios y proclaman valores,[628] con un contenido tan importante que son capaces incluso de limitar los alcances de la pluralidad y diversidad que caracteriza a nuestras sociedades que, en casos como el de México llega al grado de facilitar la constante reforma de los ordenamientos legales y de la propia Constitución, de tal forma que todo acuerdo parlamentario mayoritario debe sujetarse a un criterio esencial: *"la previsión de un derecho más alto, dotado de fuerza obligatoria incluso para el legislador. El objetivo es condicionar y, por tanto, contener, orientándolos, los desarrollos contradictorios de la producción del derecho, generados por la heterogeneidad y ocasionalidad de las presiones sociales que se ejercen sobre el mismo"*.[629]

---

[624] "Hay que advertir que este instrumento respeta y permite cualquier intervención posterior del legislador; la diferencia con otras fórmulas es que la sentencia aditiva ofrece una solución inmediata (empezando por el proceso a quo), que por lo demás es la solución conforme a la Constitución más respetuosa —si se quiere, más aproximada— con la voluntad expresa del legislador, como con la voluntas legis". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 315.
[625] GUASTINI, Riccardo. *Teoría… cit.* Pág. 44.
[626] "Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución".
[627] *Íbidem*. Pág. 48.
[628] *Ibídem*. Pág. 55.
[629] ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho… cit*. Pág. 40.

Esos valores y principios emergen de lo que Zagrevelsky denomina como *"momentos constitucionales"*,[630] y su existencia, considero, no derivan de ese orden objetivo e intangible para la voluntad humana al que apela el iusnaturalismo sino, como lo señala este autor, encuentran su base en *"la Constitución y la Constitución es, por definición, una creación política, no el simple reflejo de un orden natural; más aún, es la máxima de todas las creaciones políticas",* [631] pero una vez que ese derecho más alto queda incorporado, vía reforma constitucional o recepción del derecho internacional en el ordenamiento jurídico interno, su contenido deja de ser disponible para el legislador ordinario y su efecto se impone en todos los ámbitos del Estado, irradia todas las relaciones y alcanza a todos los agentes gubernamentales, incluso a la sociedad civil misma.

A partir de esas referencias debemos señalar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, abrió la puerta de manera indiscutible, según la opinión del Dr. Héctor Fix Zamudio, a *"los principios y valores que deben tomarse en consideración en el futuro para la protección de los derechos humanos en nuestro ordenamiento y en el ámbito internacional".*[632]

Entre esos principios y valores debemos destacar tres aspectos, primero la centralidad del discurso de los derechos humanos en nuestro ordenamiento jurídico; [633] segundo, la incorporación de cláusulas de resolución de controversias jurídicas: el principio pro persona, la interpretación conforme y el control de constitucionalidad y convencionalidad, que puede desprenderse de esa reforma y de la resolución del expediente Varios 912/2010; y tercero, un aspecto de singular importancia, que existen derechos reconocidos a las personas por estar contenidos en la Constitución o en los tratados internacionales y, en consecuencia, en la

[630] "Se comprende así por qué el 'momento constitucional', al ser por definición el momento de la cooperación general, tiene características completamente excepcionales en la vida política de un pueblo y por qué, dicho sea de paso, no se puede crear y recrear a placer, como pretenden tantos aspirantes a renovadores de la Constitución". *Ibídem*. Pág. 115.
[631] *Ibídem*. Pág. 114.
[632] FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad… *cit.* Pág. 235.
[633] "En su conjunto, las normas reformadas delinean un nuevo paradigma en el constitucionalismo mexicano, porque, por un lado, introducen al concepto de los derechos humanos como eje central de la articulación estatal (sustituyendo la figura arcaica de las 'garantías individuales')… CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. "Presentación… *cit.* Pág. XI.

misma Constitución.[634] Por lo tanto, los derechos de fuente nacional o internacional son reconocidos por el mismo texto constitucional[635] junto con las garantías para su protección, a partir de lo cual podemos señalar la existencia del principio de reconocimiento o incorporación constitucional del derecho y de su garantía, sustituyendo la discusión bizantina de la jerarquía normativa.

Por garantías consideremos lo que señala Jorge Ulises Carmona, al precisar; *"*(e)*n este sentido, la alusión al término 'garantías' en la denominación apuntada no debe dársele el significado tradicional, sino el moderno, de medios constitucionales para la protección de los derechos humanos, en especial de tipo judicial".*[636] Para este mismo autor, ello trae como consecuencia el reconocimiento de *"las posibilidades procesales de hacer valer los derechos ante los operadores jurídicos, por lo que les otorgan herramientas para tal efecto, entre las que se encuentran: … a) La interpretación conforme;… (y) c) Los principios de… las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos…"* [637]

Mondragón nos recuerda al respecto que *"…la Corte* (Interamericana) *al resolver el Caso Tribunal Constitucional de Perú, consideró que los Estados parte en la Convención, deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios en el plano de sus respectivos derechos internos, y que la cláusula de aceptación de la competencia contenciosa del tribunal, debe ser interpretada y aplicada de modo que la garantía que establece sea verdaderamente práctica y eficaz, no solamente en cuanto a normas sustantivas, sino también a las procesales".* [638]

Mientras que Juan Carlos Hitters señala que "(d)*eben entenderse por garantías al conjunto de instrumentos y preceptos que tienen en miras lograr la justicia de la decisión a través de la independencia e imparcialidad del juzgador. En este sentido se pueden citar las diversas*

[634] "y, por el otro, incorporan como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional. De esta manera, imponen una nueva exigencia a los actores políticos de todos los niveles para transformar a la realidad en clave democrática y constitucional". *Ídem*.
[635] CARMONA TINOCO Jorge Ulises. "La reforma… *cit.* Págs. 40 y 44.
[636] *Ibídem*. Pág. 44.
[637] *Ibídem*. Pág. 40.
[638] MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución… cit.* Pág. 96.

normas internacionales —entre ellas los artículos 5, 7.6, 8, 9 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica— que, como dice el maestro Fix-Zamudio, establecen, en esencia, el derecho fundamental de todo individuo de ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente independiente e imparcial, establecido por ley, en la substanciación de toda acusación de esencia penal, o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

> *La Corte IDH desde antiguo ha fijado el concepto de garantías diciendo que son aquellas que sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho.*
>
> *El cumplimiento de todas estas reglas hace al debido proceso legal… o al derecho de defensa en juicio, como se le llama en otros países, especialmente en los de habla hispana. Esta directriz axiológico-jurídica tuvo su origen remoto en las enmiendas V y XIV de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, introducidas en 1789 y 1826 respectivamente, y abarca aspectos procesales, como la publicidad, el derecho al juez natural, posibilidad de ofrecer y producir prueba, etc., y sustanciales, que hacen a la razonabilidad del fallo como coronación del proceso.*[639]

Y abunda dicho autor en los señalamientos que al respecto ha hecho la Corte Interamericana, "*…en dos antiguas e importantes Opiniones Consultivas (OC-8 y OC-9) cinceló el concepto de garantías y marcó la necesidad de eficacia de las mismas, doctrinas que todavía se aplican a cabalidad"*.[640] *"…la jurisprudencia del Tribunal, que ha dicho en reiteradas oportunidades, a partir de la OC-8, que en una sociedad democrática los derechos y libertades, inherentes a la persona humana, sus garantías y el Estado de derecho (democrático), constituyen una triada en la que cada uno de sus componentes se define, completa y adquiere sentido en función del otro"*.[641]

[639] HITTERS, Juan Carlos. "Las garantías*… cit.* Pág. 39.
[640] *Ibídem*. Pág. 40.
[641] *Ibídem*. Pág. 49.

Mientras que Silva nos recuerda lo señalado por Ferrajoli al platear *"…los derechos humanos deben quedar garantizados jurisdiccionalmente en el ámbito internacional frente a los propios Estados y que '(…)la ausencia de garantías adecuadas contra su violación pueden ser interpretados a su vez como una indebida laguna que debe ser colmada (…)",* de lo que deduce: *"A ese respecto, se ha partido de la idea de que los derechos consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión). A esas obligaciones se les ha denominado garantías primarias, mientras que se ha llamado garantías secundarias a las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias. Se ha indicado que ambas obligaciones (primarias y secundarias), no son sólo a menudo violadas, sino que a veces no se encuentran ni siquiera normativamente establecidas. En ese caso, se ha opinado que la ausencia de las correspondientes garantías equivale a una inobservancia de los derechos positivamente reconocidos, por lo que da lugar a una indebida laguna que debe ser colmada por los poderes públicos"*.[642]

Y apunta un aspecto que cobra especial relevancia para el caso que nos ocupa: *"…La contradicción referida es inexacta: la falta de garantía de un derecho, no implica su inexistencia, sino su violación…la segunda objeción, se ha dicho que la idea de que bien pueden preverse derechos sin garantías y que ello sólo puede solucionarse, en forma íntegra y absoluta, por el legislador democrático, generaría que los derechos previstos en la norma suprema quedaran subordinados, en cuanto a su eficacia, a su voluntad"*.[643]

De estos aspectos podemos deducir que hay momentos especiales en los Estados, en los que los distintos actores políticos establecen una circunstancia de plena colaboración para, a través de las más altas decisiones políticas, determinar aspectos sustantivos en los ordenamientos constitucionales, esos "*momentos constitucionales"* a los que hace referencia Zagrebelsky, permitieron —en la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011— incorporar elementos de ese derecho más alto, que se impone incluso al legislador democrático, que no pueden ser tocados y que resultan obligatorios para todos los actores políticos. Dentro de ese derecho no disponible se incluyó la centralidad de los derechos

[642] SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Pág. 169.
[643] *Ibídem*. Pág. 170.

humanos como fundamento del Estado democrático, la resolución explícita del viejo debate sobre el reconocimiento constitucional de los derechos ya sea que su fuente sea la legislación nacional o los compromisos internacionales ratificados por el Estado mexicano y que han sido incorporados al contenido de la misma Constitución, acompañados indisolublemente por las garantías para su protección, como instrumentos, algunos de ellos de naturaleza claramente jurisdiccional, que deben hacerse plenamente efectivos a través de los medios idóneos para reparar y sancionar la lesión a los derechos del gobernado.

El reconocimiento del derecho y de la garantía nos debe conducir a valorar con cuidado lo señalado por Silva y la referencia que éste hace de Ferrajoli, al precisar que la ausencia de la legislación procesal, secundaria o complementaria, que describa los procedimientos no puede aceptarse como justificación válida en razón de que, a final de cuentas, ello implicaría la negación del derecho constitucionalmente reconocido o, en términos de Díaz Revorio, el vacío o la falta precisa que ello provoca evidentemente no sería conforme con la propia Constitución.[644]

Podría señalarse que ello no ocurre en el caso del procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya que la Convención Americana describe el procedimiento y, por lo tanto, existe una regulación aplicable a la garantía judicial mediante la cual se tutelan los derechos contemplados con la Convención, pero lo anterior es sólo un argumento circular que nos ubica justo en el inicio del problema que analizamos, la norma internacional existía y el procedimiento también, aún antes de la reforma de 2011 y, por decirlo de alguna forma, incluso de manera autónoma a nuestro marco normativo, aunque no independiente de la obligación nacional, en tanto fue necesaria la ratificación del Pacto de San José, primero, y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte, después; aceptar que nuestra reforma constitucional de 2011 es insuficiente para resolver el problema en el que nos hemos situado nos conduce al mismo callejón sin salida, en el que nos sigue haciendo falta el procedimiento nacional explícito y contenido en una ley, para atender el resultado del procedimiento regional.

[644] "…la definición utilizada recoge los que me parecen elementos esenciales de una sentencia aditiva: 1) pronunciarse sobre un texto al que —según el Tribunal— le falta algo para ser conforme con la Constitución; 2) no incidir sobre el texto de la disposición impugnada; 3) producir un efecto de extensión o ampliación sobre el contenido normativo del precepto impugnado". DÍAZ REVORIO. F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 170.

Pero dicho argumento, además de deliberadamente injusto es impreciso. Cierto es que en el ordenamiento internacional se reconocen los derechos y se regula la garantía judicial que pretende salvaguardarlos, pero ese mismo instrumento obliga al Estado[645] a realizar las reformas necesarias para darle plena efectividad a los derechos y a las garantías,[646] además, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, precisa la obligación del Estado de cumplir con el tratado, por lo tanto, de cumplir las consecuencias derivadas del procedimiento consignado en el Pacto de San José y, por último, la Corte Interamericana lo que ha señalado, en numerosas sentencias, es que su determinación se dirige al Estado en su conjunto y éste debe interiorizarla y cumplirla a partir de sus procedimientos nacionales, ya que como señala el ex juez García Ramírez, los Estados se encuentran "*en el origen, en el sustento y en el horizonte del sistema"*.[647]

Adicionalmente consideremos que, como lo señalé antes, decidí dejar a un lado el ordenamiento internacional, que por sí mismo y por los alcances del sistema en su conjunto, resultaría suficiente para obligar al debido cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana, ya que para efectos de la presente investigación propuse ubicar el análisis exclusivamente en el ámbito interno y es en éste nivel analítico donde podemos apreciar que la Constitución ya reconoce a los derechos contemplados en el Pacto de San José y su garantía jurisdiccional, el procedimiento ante la Corte Interamericana; por lo tanto, al contar

[645] "Son dos las obligaciones generales previstas en la CADH. La primera, con el epígrafe 'Obligación de respetar los derechos', fue examinada por la Corte Interamericana en sus primeras sentencias; el criterio sostenido entonces se ha mantenido firme. El artículo 1 contiene dos deberes: respetar, por una parte, los derechos y libertades acogidos en la Convención; y, por la otra, garantizar su ejercicio a todas las personas. Hay un presupuesto implícito, que integra, a su vez, una obligación matriz: reconocer esos derechos y libertades. Garantizar la observancia de tales derechos y libertades implica organizar en ese sentido el aparato público y cuidar, incluso bajo el régimen de persecución y sanción, el puntual cumplimiento de la norma. Dado que la violación de un derecho, en cada caso específico, importa el cumplimiento del deber de respeto y garantía, las sentencias de la Corte IDH que declaran la existencia de violación a determinado precepto del pacto igualmente establecen la violación al artículo 1.1". GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Págs. 17 y 18.

[646] "Por otra parte, de conformidad con la obligación de garantizar los derechos, los Estados deben organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales ejercen el poder público 'de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos' (la cita corresponde a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras). De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, esta obligación se despliega, a su vez, en cuatro deberes a cargo de los Estados: prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos humanos reconocidos en la CADH y, de ser posible, reparar las consecuencias provocadas por dichas violaciones. La obligación de garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos 'no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación' sino que los Estados deben desplegar una conducta que asegure 'una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos'". SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación… *cit.* Págs. 103 y 104.

[647] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte… cit.* Pág. 35.

con ese reconocimiento constitucional como garantía jurisdiccional, que lo incorpora al bloque de constitucionalidad, lo que debemos preguntarnos es lo siguiente: ¿resulta aceptable que las resoluciones finales y definitivas de los procedimientos jurisdiccionales que formalmente reconocía la Constitución antes de la reforma, (amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), sean protegidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para asegurar la efectividad del procedimiento, mientras que esta otra y "nueva" garantía reconocida debe carecer de la misma condición de eficacia para asegurar su cumplimiento y remover cualquier obstáculo interno que pretenda impedirlo? ¿No es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el garantizar plenamente los derechos y las libertades de las personas frente a las autoridades?[648]

En el caso que nos ocupa y como ya he señalado, existen procedimientos de garantía jurisdiccional de los derechos reconocidos en la Constitución que, por estar descritos en el texto fundamental, cuentan con un procedimiento adicional que tiende a propiciar su completa efectividad lo que es consecuencia de: 1) se trata de la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, 2) esa garantía es claramente jurisdiccional. Ambas cualidades son comunes entre las sentencias que recaen a los juicios de amparo y a las acciones de inconstitucionalidad con las que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que la condición de garantía jurisdiccional es igual en el caso de los procedimientos nacionales y el internacional y, como he venido insistiendo, gracias a la reforma al artículo primero de la Constitución, forman parte de un solo y mismo orden jurídico en igualdad de condiciones, por lo que aún el legislador ordinario esta impedido de dar un tratamiento diferente a estos procedimientos, mucho menos el intérprete constitucional.[649]

[648] "Como expondremos, resulta irónico que haya sido tema de debate y discusión si la SCJN debe o no cumplir con los derechos humanos de fuente internacional, cuando precisamente una de sus tareas centrales es garantizar a los individuos los espacios de libertad frente a los poderes públicos". FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción…cit.* Pág.5.

[649] "…la adición no permite un posterior margen de discrecionalidad (sin perjuicio de la posibilidad posterior de una modificación legislativa). Así sucederá en muchos de los supuestos en los que la adición sea consecuencia del principio de igualdad, e implique en definitiva la aplicación al supuesto expresamente previsto: si la ley establece la concesión en ciertos supuestos y con el cumplimiento de ciertos requisitos…" DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 347.

4.3.1 La naturaleza de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para resolver este tema consideremos la naturaleza del procedimiento regional y de la resolución que emite.

Elisa Jiménez nos recuerda que la justicia internacional no sólo actúa supletoriamente frente a la justicia nacional sino que incluso la segunda se encuentra sometida al derecho internacional de los derechos humanos,[650] Silva coincide con la posibilidad de examen y control jurídico de la actuación del Estado Nación a la luz de normas sobre derechos y libertades,[651] el mismo Silva junto con Ferrer señalan sobre este aspecto que *"la actuación del Estado 'soberano' es susceptible de ser examinada y controlada judicialmente, en cuanto a su conformidad, a partir de normas sobre derechos y libertades"*.[652] Y como magistralmente refiere Silva, estamos en presencia de un procedimiento plenamente jurisdiccional de orden internacional que los Estados han reconocido, en el caso de la Corte Interamericana, al firmar el Pacto de San José, primero, y después, al aceptar la competencia contenciosa de la

[650] JIMENEZ AGUILAR, Elisa. "La Suprema… *cit*. Pág. 159.
[651] SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Pág. 76.
[652] FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción… cit.* Pág. 39.

Corte,[653] esto es, la jurisdicción internacional,[654] dicha instancia regional cuenta con dos de los tres elementos de la jurisdicción: conocimiento y sentencia y carece de "*ejecutio*".[655]

Si consideramos entonces que se trata de un órgano regional, instituido a partir de disposiciones jurídicas válidas del derecho internacional, con competencias plenamente jurisdiccional para examinar y controlar jurídicamente a los Estados, a partir de disposiciones internacionales en materia de derechos y libertades de las personas, debemos insistir en que sus resoluciones, las sentencias que emiten, resuelven una litis, como también señala el juez Sierra Porto, ya que la sentencia puede declarar *"judicialmente la responsabilidad internacional del Estado"*[656] y señalan una serie de reparaciones para restituir el derecho afectado de las personas, lo que, en palabras de Silva trae como consecuencia que *"las sentencias regionales sobre derechos humanos implican, en muchos casos, una alteración del mundo legal definido a nivel interno o, si se quiere, el nacimiento y consolidación de un nuevo estado jurídico de las cosas a nivel nacional, dada la obligatoriedad y definitividad de dichas decisiones, que encuentra sustento en la propia voluntad de los Estados, al haber consentido el control jurisdiccional externo en ese ámbito (como remedio al final del camino). Con esa base, es posible pensar que la pregunta básica no debe ser tanto si las sentencias regionales son*

[653] "Podría pensarse que los sistemas regionales de protección jurisdiccional de los derechos humanos representan, actualmente, el mayor grado de evolución en ese ámbito, por varias razones: primera: porque se ha atribuido a un órgano externo, ajeno al Estado, el ejercicio de facultades jurisdiccionales, implicando una importante garantía de neutralidad e independencia para los particulares sujetos a la jurisdicción de los Estados miembros; segunda: por el hecho de permitir el acceso a las víctimas respectivas, en forma directa o indirecta; tercera: porque a partir del funcionamiento del sistema, la evolución de la tutela jurisdiccional deja de estar únicamente en manos de los Estados miembros, correspondiendo también al tribunal regional a través de su actividad interpretativa y el posible despliegue de facultades jurisdiccionales inherentes; cuarta: porque las sentencias regionales, en cuanto decisiones de tipo jurisdiccional, tienden a procurar una respuesta de los poderes públicos nacionales y una especie de interacción con el ordenamiento jurídico constitucional, a partir de su carácter definitivo y obligatorio; quinta: porque los tribunales regionales cuentan con el poder jurisdiccional para determinar los remedios que el Estado debe adoptar en beneficio de la víctima, en los casos de su conocimiento". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Págs. 7 y 8.

[654] "La jurisdicción se ha entendido, tradicionalmente, como una potestad del Estado, atributo de la soberanía y dimanante de ella. Los Estados miembros de los sistemas regionales sobre derechos humanos han atribuido a la CIDH y al TEDH, en sus respectivos casos, el ejercicio de dicha potestad constitucional. La jurisdicción regional, en cuanto jurisdicción internacional, presenta como característica principal que su creación deriva del consentimiento de los Estados miembros del sistema. Esa peculiaridad es lo que distingue a la jurisdicción internacional, de la jurisdicción ejercida en el ámbito nacional por los tribunales del Estado. De esa manera, la CIDH y el TEDH ejercen una jurisdicción atribuida específica, que tiene por objeto la tutela de los derechos humanos, no una jurisdicción general o de Derecho común.

"Al mismo tiempo, la jurisdicción regional es permanente, en razón a que los tribunales respectivos han sido creados a partir de un tratado internacional evitando que su validez y existencia dependa jurídicamente, en cierta medida, de la voluntad unilateral de alguno de los Estados miembro". *Ibídem*. Pág. 31.

[655] *Ibídem*. Págs. 34 y 35.

[656] SIERRA PORTO, Humberto A. "La Corte*…cit.* Pág. 432.

ejecutorias desde el plano internacional o no, sino si la nueva situación normativa que crean tales decisiones hace jurídicamente tolerable, en el caso correspondientes la privación presente o actual de un derecho o libertad en perjuicio de algún individuo".[657]

La sentencia internacional reúne algunas características esenciales: son vinculantes para el Estado que fue encontrado responsable,[658] son obligatorias,[659] son emitidas por el órgano con mayor poder para garantizar la efectiva aplicación de la Convención,[660] que además es una institución judicial autónoma,[661] y sobre ellas no procede ningún medio de impugnación,[662] son resoluciones límite, en consecuencia. Si comparamos dichas cualidades, de las sentencias que emite la Corte Interamericana, con las que caracterizan a la sentencia final que se emite en un juicio de amparo, una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, encontraremos que, como lo señalaba ya Mondragón, las características son comunes y sólo cabía una distinción, la primera es emitida por una autoridad internacional, a la que el Estado mexicano ha reconocido plena jurisdicción, y las restantes son emitidas por autoridades nacionales cuyas atribuciones se precisan en la Constitución y en la legislación secundaria, lo que sin embargo ha quedado resuelto con el texto del primer párrafo del artículo primero de la Constitución, al que he estado haciendo constante referencia y que no estaba disponible cuando Mondragón formuló su propuesta.

Para el caso de los procesos jurisdiccionales nacionales, el texto constitucional define un procedimiento que asegura que las sentencias finales que se dicten en su desahogo deben ser plenamente acatados por las autoridades responsables, así, el artículo 105 último párrafo señala que si se incumple las resoluciones que se dicten en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad, se atenderá el procedimiento señalado en los dos

---

[657] *Ibídem*. Pág. 167.
[658] MONDRAGÓN REYES, Salvador. ***Ejecución**… cit.* Pág. 43.
[659] Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 68.1
[660] Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, Párrafo 124.
[661] "…La Corte es, ante todo y principalmente, una institución judicial autónoma que tiene competencia para decidir cualquier caso contencioso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención y para disponer que se garantice a la víctima de la violación de un derecho o libertad protegidos por ésta, el goce del derecho o libertad conculcados (artículos 62 y 63 de la Convención y artículo 1 del estatuto de la Corte). En virtud del carácter obligatorio que tienen sus decisiones en materia contenciosa (artículo 68), la Corte representa, además, el órgano con mayor poder conminatorio para garantizar la efectiva aplicación de la Convención". Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC 1/82, del 24 de septiembre de 1982. Párr. 22.
[662] MONDRAGÓN REYES, Salvador. ***Ejecución**… cit.* Pág. 41.

primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, el cual refiere que con respecto al incumplimiento de la sentencia que concedió el amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe intervenir para verificar, en primer lugar, si ese incumplimiento es justificado, en cuyo caso otorga un plazo adicional para el cumplimiento, en caso contrario procede a separar del cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito, con lo que se establece un procedimiento sancionador sumario cuya finalidad esencial es garantizar la plena efectividad de los procedimientos de tutela jurisdiccional de los derechos humanos y del orden que la Constitución precisa y reconoce.

Frente a ese grado de efectividad, en el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta cuenta con las atribuciones necesarias para supervisar el cumplimiento de sus sentencias, en ejercicio de esa facultad realiza periódicamente procedimientos de examen en el avance y recomienda a los Estados una serie de acciones que aseguren el cumplimiento de la sentencia, pero por el propio diseño del sistema, todos su pronunciamientos son dirigidos al Estado en su conjunto, sin que pueda determinar la responsabilidad de una autoridad de manera específica. Es aquí donde se debe apreciar la utilidad e importancia de la reforma constitucional de 2011 que viene a complementar la disposición internacional, el Pacto de San José, que en sí mismo reconocía derechos y la garantía jurisdiccional para su protección pero que encontraba un fuerte obstáculo en su operación en sede nacional para recibir la sentencia, distribuir las cargas, verificar la implementación de las obligaciones y sancionar, bajo el régimen de responsabilidades administrativas y hasta penales, los incumplimientos específicos de los funcionarios públicos. De esta forma, nuestra reforma colma la falta de *ejecutio* a que hacía referencia Silva.

Reconocidos e incorporados a la Constitución los derechos y la garantía jurisdiccional contemplada en la Convención Americana, apreciando que se trata claramente de una garantía jurisdiccional, es que debe recibirse en sede interna e implementarse a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los mismos términos de las sentencias últimas de los procedimientos jurisdiccionales descritos en la Constitución, para darle plena efectividad, suplir lo que la naturaleza de la norma internacional no puede señalar y conseguir el fin último del orden constitucional de nuestro país y del derecho internacional de los derechos humanos: la protección plena de la persona humana.

Y esa disposición constitucional es de singular importancia ya que, como se ha mencionado, la principal debilidad del sistema regional es la ausencia de instrumentos punitivos que aseguren la plena efectividad de la resolución, primero porque al que se reconoce responsable es al Estado en su conjunto y, segundo, porque al no individualizarse, las cargas señaladas en las sentencias, no se pueden establecer medidas de coerción aplicables al directo involucrado en el incumplimiento de la resolución.

Pero si, como he señalado, los derechos humanos reconocidos en la Convención y su garantía, el procedimiento jurisdiccional que se desahoga ante la Corte Interamericana, han sido reconocidos en el texto constitucional de nuestro país e incorporados al bloque de constitucionalidad, en cuyo cuerpo existen dos procedimientos jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos, el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad, así como dos procedimientos para hacer prevalecer el orden constitucional, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, también, y que los tres medios de garantía anteriores cuentan con un procedimiento que tiene como finalidad otorgar plena efectividad a los recursos jurisdiccionales, ¿podemos aceptar un trato distinto al primero de los recursos de tutela jurisdiccional que he mencionado? Estoy convencido de que no es aceptable un trato diferenciado en virtud de que ello violaría el principio de igualdad[663] y provocaría que el derecho constitucional reconocido y su propia garantía, se intenten anular por la ausencia de una legislación, sobre lo que ya nos dijo Silva recordando a Ferrajoli, resulta inaceptable y, según Díaz Revorio, la *"no inclusión expresa de determinados supuestos o categorías"* puede propiciar que la norma cuente con una carga de discriminación,[664] además de no ser conforme con la misma Constitución.

[663] "ii) Universalismo. La doctrina universalista se funda, por el contrario, en los principios de igualdad y legalidad: los casos iguales deben tratarse de la misma manera, conforme al derecho, y cada norma debe aplicarse uniformemente a todos los hechos incluidos en su campo de aplicación, sin excepciones". GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Págs. 62 y 63.

[664] ""Buena parte de las sentencias aditivas responden a exigencias concretas derivadas del principio constitucional de igualdad, en cuanto que se enfrentan a leyes discriminatorias por la no inclusión expresa de determinados supuestos o categorías; aunque éste no es un elemento esencial de las sentencias aditivas. En todo caso, este tipo de sentencias aditivas suponen una categoría que presenta perfiles específicos". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Págs. 221 y 222.

4.3.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede acudir, vía interpretación, a la integración de una norma por el vacío provocado por la omisión del legislador.

Estoy convencido de que en la especie, la respuesta que mayor protección ofrece a la persona, que supera la omisión a partir de una conceptualización coherente del sistema constitucional en su conjunto,[665] que permitiría al Estado cumplir en plenitud sus obligaciones internacionales en lugar de debilitar el sistema internacional de protección a los derechos humanos,[666] partiría de una interpretación aditiva[667] de la fracción XVI del artículo 107 de nuestra Constitución en la que se contemple, no sólo a la sentencia que concedió el amparo, es decir, que encontró responsable a la autoridad de violar los derechos del promovente, sino también a la que encontró responsable al Estado de la violación de derechos reconocidos en la Convención Americana y en consecuencia en nuestro propio texto constitucional.

Esto nos conduce a un nuevo plano en la discusión que debemos resolver, ¿puede nuestra Suprema Corte de Justicia, realizar una interpretación aditiva del texto constitucional?

---

[665] "El resultado del judicial activismo es un derecho constitucional tendencialmente completo, sin lagunas; se considera que los principios constitucionales son capaces de regular cualquier materia posible, de modo que en el derecho constitucional no queda ningún espacio vacío —ningún Rechtsleererraum— en el que el legislador pueda decidir lo que quiera, ya que siempre habrá una norma constitucional para cada ley ordinaria con la que se podrá confrontar para decidir sobre su conformidad con la constitución". GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 65.

[666] "En esta situación de conflicto podría resolverse de dos formas: negando y debilitando la eficacia de los sistemas regionales sobre derechos humanos a través de la utilización del Derecho interno a esos efectos, en su concepción tradicional, o bien, haciendo valer el contenido y finalidad de dichos sistemas, intentando articular las instituciones y normas en conflicto, en el sentido más conveniente al goce efectivo de los derechos fundamentales". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Pág. 120.

[667] Recurro a la fórmula planteada por el Dr. Pedro Sagüés. "La interpretación mutativa promotora de una mutación praeter constitutionem: Esta interpretación auspicia la cobertura de un vacío o laguna constitucional, conforme a los lineamientos jurídico políticos de la Constitución (especialmente teniendo en cuenta el 'techo ideológico', como diría Pablo Lucas Verdú, de tal Constitución).

"Tal interpretación —o, mejor dicho, 'construcción' o 'integración' de la Constitución formal— (ver supra, parágrafo 27) resulta también perfectamente justificada. Añade a la Constitución formal lo que a ella le hace falta, y esa mutación por adición (que, en sentido estricto, quizá no importe una 'mutación': ver supra parágrafo 21c) se perfila igualmente como una tarea obligada, propia del jurista y del politólogo que tienen que brindar una respuesta jurídica a cualquier problemática del hombre, y —¿por qué no?— con un criterio ágil y dinámico, que es lo que requieren valores constitucionales como los de justicia, bienestar general y progreso social, insertados en numerosas leyes fundamentales.

"Por supuesto, la interpretación mutativa promotora de una mutación pretere constitutionem tiene que proporcionar una solución justa al vacío constitucional, En su defecto, si la norma constitucional elaborada por la tarea integradora es injusta, la operación hermenéutica concluirá ilegítima". SAGÜES, Néstor Pedro. "La interpretación… Págs. 55 y 56.

Para responder a esta interrogante es necesario destacar un rasgo esencial del operador jurisdiccional de la norma que consiste en el hecho de que frente a él se encuentran casos tribunalicios que deben ser resueltos y decididos con las normas jurídicas existentes,[668] procedimientos que no pueden suspender su solución por la omisión legislativa o la falta de una disposición legislativa secundaria, derechos reconocidos constitucionalmente con antelación y cuyo ejercicio no puede depender del cálculo político, casos que deben atenderse a partir del supuesto de que aún frente a una omisión de un texto se encuentra disponible una norma jurídica,[669] que para el caso que nos ocupa resulta ser de carácter constitucional.

Así que nos encontramos frente a un hecho que ya hemos señalado, es totalmente inadmisible que el disfrute de un derecho humano reconocido constitucionalmente, pueda ser socavado por la omisión perniciosa del legislador ordinario que ha incumplido con su deber de emitir una legislación secundaria, en este caso, la ley de reparación de los derechos violados.

Ante un caso específico que debe ser resuelto por el operador jurídico en el que existe un derecho constitucional reconocido, es deber de las más altas autoridades judiciales el integrar la norma que facilite el acceso a los bienes que el legislador niega con su resistencia, así que para que un Tribunal acuda a la vía de interpretación se requiere que exista una necesidad fáctica, un caso tribunalicio,[670] que se trate de uno en el que se pone en riesgo un derecho

---

[668] "…es una interpretación para decidir casos tribunalicios, es decir, procesos llevados conforme a un procedimiento por lo común muy reglado y a menudo largo. En este sentido, el juez no interpreta la Constitución como empresa académica, ni por el puro placer teórico de interpretar. Aquí no vale la interpretación por la interpretación misma, ni las veleidades intelectuales que en otros ambientes parecen dar cierto lustre y hasta prestigio". SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación…cit.* Pág. 3.

[669] "En efecto, en mi opinión sólo puede hablarse de omisión desde el punto de vista del texto o disposición legislativa, pero no desde el punto de vista de la norma. Si el ordenamiento está en condiciones de dar una respuesta a cualquier supuesto que pueda plantearse (o incluso si se piensa que la plenitud del ordenamiento no es más que una ficción, pero en definitiva el aplicador del Derecho debe actuar como si el ordenamiento fuera completo) es porque siempre hay una norma aplicable al caso. Si no hay texto legislativo que regule una materia, o si el existente resulta incompleto, la norma aplicable podrá hallarse de acuerdo con los criterios habitualmente usados en la interpretación (analogía, interpretación extensiva, interpretación a contrario, principios generales del Derecho…, o en su caso aplicación directa de la Norma constitucional), pero siempre ha de darse una solución normativa al supuesto planteado. No hay, por tanto, omisiones o lagunas en el plano de la norma. De manera que la omisión legislativa textual deberá siempre subsanarse encontrando una norma aplicable, mediante la interpretación". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Págs. 176 y 177.

[670] "Tal interpretación —o, mejor dicho, 'construcción' o 'integración' de la Constitución formal— (ver supra, parágrafo 27) resulta también perfectamente justificada. Añade a la Constitución formal lo que a ella le falta, y es mutación por adición (que, en sentido estricto, quizá no importe una 'mutación': ver supra parágrafo 21 c) se perfila igualmente como una tarea obligada, propia del jurista y del politólogo que tienen que brindar una respuesta jurídica a cualquier problemática del hombre, y —¿por qué no?—con un criterio ágil y dinámico, que es lo que

constitucionalmente reconocido,[671] que el legislador con su omisión pretenda obstaculizar el adecuado ejercicio del derecho generando con ello una condición de inconstitucionalidad,[672] un mal mayor al que generaría la supuesta asunción de funciones legislativas por parte del juez[673] y, por último, que el intérprete jurídico cuente con referencias, dentro del mismo sistema jurídico, que le permitan integrar la norma.[674] Condiciones que, en este caso se acreditan plenamente.

Sagüés nos refiere los requisitos que el Tribunal Constitucional Alemán ha señalado para justificar una decisión como la propuesta, en los siguientes términos:

> *En definitiva, según este fallo* (se refiere a sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán del 29 de enero de 1969) *los tres requisitos básicos para tornar judicialmente operativo el control de constitucionalidad por omisión estriban en lo siguiente: directriz constitucional clara, vencimiento de un plazo razonable para que el legislador haya actuado, y posibilidad para la judicatura de realizar el mensaje constitucional omissio medio, vale decir, sin necesidad de la actuación de dicho legislador.*[675]

En el caso que nos ocupa debemos señalar que se han reconocido en la Constitución a los derechos y las garantías para su protección, tanto de fuente nacional como internacional, en igualdad de condiciones, se ha establecido el deber de las autoridades de reparar los derechos

---

requieren valores constitucionales como los de justicia, bienestar general y progreso social, insertados en numerosas leyes fundamentales". SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación…cit.* Pág. 56.

671 ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho…cit.* Págs. 152 y 153.

672 "…la inconstitucionalidad por omisión es un problema grave para la vigencia de los derechos humanos. Tradicionalmente, el asunto fue jurídicamente desarrollado en cuanto la inconstitucionalidad por mora en la ejecución o por negación, dando lugar, v. gr., a diversos tipos de amparo y mandatos de ejecución, o en la declaración de inconstitucionalidad de la norma discriminatoria en el reconocimiento de un derecho, o avara en su otorgamiento pleno". SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación…cit.* Pág. 132.

673"La interpretación de una norma, pues, no debe ser imprevisora. Luego, toda interpretación debe ser previsora (para satisfacer así al valor jurídico 'previsibilidad'), tanto con referencia al caso concreto como a los efectos que la interpretación pueda tener respecto a una sociedad". *Ibídem*. Pág. 90.

674 "Mediante la 'autointegración', el jurista llena la laguna haciendo uso de elementos que brinda el propio ordenamiento constitucional: emplea así la *analogía* y los *principios* (generales y específicos) contenidos en la Constitución de ese Estado". *Ibídem*. Pág. 127.

675 *Ibídem.* Pág. 141.

vulnerados, y se ha señalado que las garantías jurisdiccionales deben contra con plena eficacia, lo que nos permite acreditar el cumplimiento del primer supuesto. Por otro lado, han pasado tres años sin que la legislación secundaria ordenada se expida por el legislador democrático, con lo que se atendería el segundo requerimiento. Y, por último, ante un caso directo que debe resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el expediente Varios 1396/2012, el operador judicial puede realizar por sí mismo y sin la intervención del legislador, la integración de la norma adecuada para resolver el problema, con lo que se satisfacen los tres requisitos antes mencionados.

Zagrebelsky nos señala que estos casos deben analizarse a partir de los distintos sectores del ordenamiento jurídico, en algunos de esos expedientes ello implica mantener la existencia de normas generales de libertad, en la especie, el pleno disfrute de los derechos reconocidos y en otros, de disposiciones prohibitivas, por ejemplo, una prohibición positiva sería la negativa a no reparar los derechos violados que se deduce de la obligación de repararlos.[676] Mientras que Guastini precisa que el principio de igualdad es una poderosa máquina para resolver las lagunas, lo cual es claramente aplicable en el tema en estudio, en el que pedimos que el mismo grado de efectividad que se establece para el cumplimiento de las garantías descritas en la Constitución se otorgue a las descritas en los tratados internacionales incorporados a la misma.[677]

Para resolver el problema que nos ocupa, he señalado que las disposiciones constitucionales existentes son suficientes para deducir la habilitación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para recibir e implementar la sentencia de la Corte Interamericana garantizando el mismo[678] grado de efectividad con el que cuentan las sentencias nacionales últimas y

[676] "Por ello, hoy ya no es posible razonar en general partiendo de las premisas del principio de legalidad decimonónico. El significado que debe atribuirse a la ausencia de leyes es una cuestión que habrá de resolverse dependiendo de los distintos sectores del ordenamiento jurídico, en algunos de los cuales se podrá mantener la existencia de normas generales implícitas de libertad, mientras que en otros deberá reconocerse si acaso la existencia, por así decirlo, de normas generales prohibitivas. La regla liberal clásica según la cual las actividades privadas siempre son lícitas si no vienen expresamente prohibidas por la ley, invierte su sentido en algunos supuestos y, en cualquier caso, ya no puede ser afirmada con carácter general". ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho…cit.* Pág. 36.

[677] "'Los casos iguales deben regularse en el mismo modo, los casos diferentes deben regularse en modo diverso'. Así interpretado, el principio de igualdad es una poderosa máquina para la producción de lagunas axiológicas en la legislación". GUASTINI, Riccardo. *Teoría… cit.* Pág. 91.

[678] "Ya hemos señalado que las sentencias aditivas son uno entre los posibles mecanismos para resolver estas omisiones relativas, ya que en definitiva toda sentencia aditiva viene a señalar que una disposición legal es

definitivas, al respecto, se puede contra argumentar que la regulación es insatisfactoria,[679] pero no perdamos de vista que el operador jurídico tiene frente así un caso judicial específico que debe resolver,[680] el expediente Varios 1396/2012 abierto con motivo de las sentencias dictadas en los casos Fernández y Rosendo,[681] sobre el cual presenté un escrito Amicus Curiae mediante el cual sugiero a la Corte que reciba la sentencia y la implemente colmando la laguna existente y garantizando un igual grado de efectividad que en el caso de las sentencias últimas de las garantías descritas en nuestro ordenamiento constitucional.[682]

Señalemos con precisión que se trata de un caso preciso que debe ser resuelto, frente a él nuestro órgano jurisdiccional advierte que existe una omisión legislativa absoluta[683] al carecerse de la ley ordenada por el Poder Reformador de la Constitución.

---

incompleta desde el punto de vista constitucional, afirmando, en su caso, la inconstitucionalidad de la norma implícita que impide o excluye su aplicación a ciertos supuestos.
"…con cierta frecuencia el carácter incompleto de la ley se produce en relación con el principio de igualdad, porque la ley aplica determinadas consecuencias a algunos supuestos, omitiendo referirse a otros que, desde el punto de vista constitucional, merecen el mismo tratamiento". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 181.

[679] "Una laguna axiológica es la ausencia de una norma justa o correcta. Más precisamente: en un conjunto de normas existe una laguna axiológica cuando una clase de supuestos está, nótese, regulada por una norma, pero el intérprete considera que la regulación existente es insatisfactoria. Lo que hace falta, entonces, no es una norma sin especificaciones ulteriores… sino una norma que regule el supuesto de manera 'satisfactoria'; en este sentido una norma 'justa'". *Ibídem*. Pág. 92.

[680] "En Italia, Crisafulli ha destacado que las sentencias aditivas no han nacido en abstractas elucubraciones teóricas, sino de la exigencia práctica de evitar que de las decisiones de la corte surjan vacíos en el ordenamiento, adoptando, siempre que sea posible, sentencias autoaplicativas. Y, más en concreto, Elia ha puesto de manifiesto como las sentencias aditivas han permitido la adecuación a la Constitución de buena parte de la legislación fascista, sin crear vacíos o lagunas legales, y ello ha producido un cierto efecto de legitimación de estas decisiones". *Ibídem*. Pág. 356.

[681] "El punto sobre el que es preciso insistir es la posición dual que necesariamente corresponde a la magistratura en el Estado constitucional; una especialísima y dificilísima posición de intermediación entre el Estado (como poder político-legislativo) y la sociedad (como sede de los casos que plantean pretensiones en nombre de los principios constitucionales), que no tiene paralelo en ningún otro tipo de funcionarios públicos.
"De esta posición debe derivar una doble dependencia, en el sentido de la doble fidelidad, y una doble independencia, en el sentido de la relativa autonomía, tanto respecto a la organización que expresa la ley, cuanto respecto a la sociedad que es titular de pretensiones constitucionalmente garantizadas. Dependencia e independencia dobles que deben confirmarse, puesto que se condicionan recíprocamente." ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho… cit.* Pág. 149.

[682] "Es evidente que las lagunas axiológicas no son una propiedad objetiva del derecho; son creadas por los intérpretes con la finalidad de modificar el derecho existente, mediante un juicio subjetivo de justicia, escondido en la valoración relativa a la igualdad o a la indiferencia 'sustancial' entre las clases de supuestos". *Ibídem*. Pág. 93.

[683] "…la existencia de omisiones absolutas es especialmente clara cuando la Constitución impone al legislador la creación de un órgano o institución, y éste no cumple dicho mandato". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 180.

Pero esa ausencia absoluta deja de serlo a partir de la existencia de los principios constitucionales que reconocen en igualdad de circunstancias a los derechos y garantías de fuente nacional e internacional y establecen la obligación de las autoridades de reparar los derechos afectados; así las cosas, mientras la norma constitucional pretende la plena efectividad del derecho humano, la omisión lo impide, por lo que la deliberada negativa del legislador de emitir la ley constituye un acto inconstitucional,[684] frente al cual el intérprete constitucional debe asegurar la prevalencia del primer aspecto por encima del segundo,[685] ya que la omisión no puede entenderse como una restricción legítima a un derecho sino como un intento fraudulento para negar la efectividad del derecho reconocido en la Constitución,[686] de esta forma, no es el operador jurídico el que por su sola y autónoma voluntad decide adoptar la vía de la integración de la regulación inexistente, sino que frente a una necesidad concreta impuesta por un caso que debe resolver, no tiene otra alternativa que no sea el sujetar la omisión legislativa al control jurisdiccional adecuado[687] bajo la fórmula del establecimiento de *"obligaciones mínimas, básicas e indispensables para restituir a la víctima en el goce de los*

[684] "Es decir, se trataría de una declaración de inconstitucionalidad basada no en lo que la ley dice, sino en lo que no dice, aunque tampoco lo excluya expresamente. De manera que, en general, puede decirse que las sentencias aditivas tienen su causa en una omisión de la ley". *Ibídem.* Pág. XLIV.

[685]"Picardi parte de la existencia de una laguna técnica, que no es pretere legem, sino intra legem; el legislador persigue un cierto fin con una norma, pero no adopta con otra norma las medidas necesarias para conseguirlo. La sentencia de Corte, en este supuesto, tiene una dimensión de reconstrucción, que colma la laguna; en cuanto a la primera dimensión, la sentencia es de acogimiento y se impone a todos los operadores jurídicos; en cuanto a la segunda, sólo vincula al juez del proceso principal o al órgano proponente del recurso… Ahora bien, considera (Mortati) adecuada la declaración de inconstitucionalidad de la omisión (ya que el legislador no ha adoptado las medidas positivas exigibles), y entiende en consecuencia que la laguna creada por dicha declaración de inconstitucionalidad puede colmarse con los medios ordinarios utilizados para colmar cualquier laguna (recurso a la analogía y principios)." *Ibídem*. Pág. 189.

[686] "…Las sentencias interpretativas son consustanciales a la justicia constitucional, pues no es posible llevar a cabo la función de control constitucional de los preceptos jurídicos sin proceder en ocasiones a explicitar que la constitucionalidad (o inconstitucionalidad) de los mismos, depende de cuál sea la interpretación que se lleve a cabo, o bien que la inconstitucionalidad afecta solo a parte del contenido normativo, pero no al texto de la disposición". *Ibídem.* Pág. XV.

[687] "En todo caso, cuando pronuncia una sentencia aditiva, el Tribunal Constitucional no lo hace porque quiera suplantar al legislador, sino porque lo cree necesario para hacer efectiva la supremacía constitucional, y para someter a control de constitucionalidad las omisiones de la ley. Zagrebelsky se ha referido a un estado de necesidad en el que se encuentra la Corte, poniendo de relieve que, en la mayoría de los supuestos, lo que él denomina sentencias-ley responden, desde el punto de vista de las relaciones entre los poderes, a una razón d prudencia, o incluso de debilidad, frente al poder legislativo; es decir, que reflejan una colaboración subalterna en estado de inferioridad, un hacer lo que puede hacerse sin atreverse a reclamar al legislador el cumplimiento de sus deberes, ante el hecho de que en ningún caso éste ha reaccionado de forma precisa y puntual a las sentencias-ley de la Corte". *Ibídem*. Pág. 356.

derechos violados",[688] alternativa a la que con frecuencia y en casos similares, han acudido los más altos operadores judiciales.[689]

En vista de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia se encuentra ante una encrucijada, puede optar por hacer efectivo el derecho constitucional o, en su defecto, permite que prevalezca una condición de franca inconstitucionalidad[690] como consecuencia de la actuación contumaz del legislador ordinario, su discrecionalidad para no cumplir los mandatos constitucionales,[691] secuestrado por una ineficacia calculada[692] y premeditadamente favorable al estado de

[688] Una segunda posición, consistiría en la idea de que la definición de las obligaciones mínimas, básicas e indispensables para restituir a la víctima en el goce de los derechos violados, y la determinación del órgano competente a esos efectos, no constituyen cuestiones indescifrables o ininteligibles. La ausencia de las garantías de un derecho positivamente reconocido equivale a su inobservancia, por lo que da lugar a una indebida laguna que debe ser colmada por los poderes públicos". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos…cit.* Pág. 171.

[689] "A lo largo de la historia, es posible encontrar opiniones académicas y jurisprudenciales en el sentido de esa segunda línea de pensamiento. La idea de que frente a la violación de un derecho debe existir un remedio (ubi jus ivi remedium) ha sustentado, en múltiples sentencias legendarias, la facultad jurisdiccional inherente para ordenar los actos tendentes a remediar una situación contraria a Derecho en beneficio de la víctima:" (Cita el caso Ashby v. White del Reino Unido)". *Ídem*. "En el caso Filigarte v. Peña Irala, el tribunal determinó que el Derecho internacional no preveía con detalle los recursos pertinentes para el caso de su conocimiento, por lo que debía elegir y desarrollar los remedios adecuados para cumplir con el propósito de las normas internacionales incorporadas a EUA. El tribunal agregó que el derecho nacional únicamente podía utilizarse, a esos efectos, siempre que no implicara defraudar la implementación apropiada del Derecho internacional aplicable". *Ibídem*. Pág. 172. "De todas, es decir, la determinación clásica en tal sentido puede encontrarse en Marlbury vs. Madison, en la que Marshall declaró que la propia esencia de la libertad consiste en el derecho de todos los individuos a reclamar la protección de las leyes frente a un acto dictado en su perjuicio. Como es sabido, en dicha sentencia, el juez también derivó una facultad implícita (judicial review) de una norma general de competencia (poder jurisdiccional); del derecho constitucional en juego; y del principio de rigidez constitucional". *Ibídem*. Pág. 173.

[690] "Hay consenso en la doctrina, sustancialmente extranjera, en la utilización del término 'inconstitucionalidad por omisión' para referirse a los casos de violación constitucional por causa de omisiones imputables al órgano legislativo" RANGEL HERNÁNDEZ, Laura. *Inconstitucionalidad*… Pág. 24.

[691] "Y es que en palabras de Mortati, la discrecionalidad del legislador debe ceder frente a prescripciones constitucionales que imponen la obligación de proporcionar la tutela de los derechos fundamentales, y en general frente a los mandatos de actuación (y ello aunque se reconozca dicha discrecionalidad a la hora de establecer como realizar esos mandatos, y el alcance de la actuación positiva)." DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 355.

[692] "Los jueces continúan cultivando una idea anacrónica de sí mismos, como depositarios de conocimientos eminentemente técnico-jurídicos válidos en cuanto tales, alejándose así de las expectativas que la sociedad pone en ellos sin recibir respuesta. Los políticos aprovechan la crisis de legitimidad de la jurisdicción para intentar operaciones involutivas que supondrían una (sic) abandono no sólo de las exigencias del Estado constitucional, sino incluso del Estado de derecho." ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho… cit.* Pág. 150.

impunidad que extiende en el tiempo los efectos de la afectación de los derechos de la víctima[693] a través de una omisión legislativa.[694]

Seguir el segundo camino transforma a nuestra Corte en un Tribunal de Casación y lo aleja de su condición de intérprete genuino de la Constitución, de la cual es el guardián último y naturalmente autorizado para operarla.

Seguir el primer camino implica un ejercicio de interpretación acorde con los principios que la Constitución reconoce,[695] que integre un contenido normativo a un texto limitado, esto es, que realice una interpretación aditiva, creativa, según Guastini,[696] mutativa por adición según Sagüés,[697] asumiendo un cierto grado de activismo judicial. Estoy casi seguro que la sola

[693] "Todo esto evidentemente supone una serie de desafíos para el propio Estado sino también para las víctimas, dado que, en ocasiones, el proceso de cumplimiento de las reparaciones a su favor puede llegar a ser sinuoso o difícil, generando una revictimización que es contraria a la intención de las órdenes de la Corte IDH y, finalmente, al propósito del SIDH. Por ello, la implementación de las sentencias de la Corte IDH exige esfuerzos de diversos actores, per,(o) (sic) sobre todo, de los Estados, pues es en sus propios ámbitos internos en donde tienen lugar las violaciones de derechos humanos que, eventualmente, llegan a los órganos interamericanos de derechos humanos". SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación… *cit.* Pág. 121.

[694] "…el silencio del legislador (total o parcial) puede ser constitucionalmente relevante cuando, por ser contradictorio con mandatos de actuación positiva, pueda crear situaciones contrarias a la Constitución. El problema más relevante al respecto es del control de dicho silencio, cuando el mismo crea esas situaciones contrarias a lo establecido por la norma fundamental, convirtiéndose en una omisión inconstitucional… Esto nos conduce al problema de las omisiones inconstitucionales y su control, ya que, en principio, todo mandato constitucional debe ser residenciable ante el Tribunal Constitucional. Ello pone de relieve las dificultades para mantener la configuración originaria del Tribunal Constitucional como 'legislador negativo', pues éste puede tender, al menos en apariencia, a 'completar' la obra del legislador para acomodarla a los mandatos constitucionales". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* págs. 280 y 281.

[695] "La regla jurídica, en cambio, se diferencia de la anterior en que no aspira a una justicia abstracta e inmóvil y en que busca la composición más adecuada posible de múltiples aspectos de la convivencia social. Está, por tanto, ampliamente sometida a la influencia de fuerzas de transformación que promueven la llamada interpretación evolutiva a partir de casos que, distinguiendo un antes y un después en la interpretación, pueden denominarse acertadamente 'casos críticos'". ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho… cit.* Pág. 139.

[696] "La interpretación creativa, que consiste en atribuir a un texto un significado 'nuevo' -no comprendido entre los identificables a través de la interpretación cognitiva- y/o en recabar el texto de las normas, llamadas 'implícitas', a través de medios pseudo lógicos (o sea mediante razonamiento no deductivos, y por tanto no concluyentes: por ejemplo, mediante el argumento analógico)" GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 35.

[697] "a) La idea de mutación constitucional implica la de cambio de la *Constitución formal,* por acción del derecho consuetudinario constitucional, del derecho judicial constitucional, o por normas constitucionales en sentido amplio derivadas del Parlamento, del Poder Ejecutivo, de cada una de las cámaras, etc., *aun cuando el texto constitucional formal permanece inalterable.* La *letra* de la Constitución formal sigue, pues, siendo la misma; pero *otra norma* —proveniente de cualquiera de los niveles que hemos indicado.. es la realmente vigente.
b)En *sentido amplio,* la mutación acaece ante cualquier supuesto de 'adición', 'disminución' o 'infracción' a la Constitución formal (Bidart Campos). Es decir que si el derecho espontáneo cubre un vacío de la Constitución formal, si deja de aplicar un artículo del mismo texto, o si una jurisprudencia decepciona una doctrina que neutraliza o que altera un dispositivo constitucional formal, en cualquiera de tales situaciones *praeter constitutionem o contra constitutionem*, la Constitución cambia, es distinta, pese a que no ha sido modificada en su redacción y, por ello, allí hay *mutación*". SAGÜES, Néstor Pedro. *La interpretación…cit.* Págs. 42 y 43.

mención a este tipo de sentencias levantará dudas y objeciones, por lo que conviene desde este momento blindar nuestro argumento de las críticas que acompañan al activismo judicial.

Guastini caracteriza a este activismo judicial con una especie de progresivismo al señalar *"La doctrina del activismo judicial se inspira ya sea en el valor de la congruencia del derecho con la 'conciencia social'; ya sea en una metaética utilitaria (tarea de los jueces es favorecer la mejor distribución de los recursos); ya sea en el deber constitucional de los jueces de proteger los derechos de los ciudadanos (así como los de las minorías) contra las mayorías políticas; ya sea en otros valores que es difícil identificar. Esta doctrina sugiere a los jueces una interpretación tendencialmente libre de todo vínculo textual: en otras palabras, favorece la 'libre creación' del derecho constitucional por parte de los jueces, con la finalidad de adaptar los valores constitucionales a las necesidades de la vida real, que los jueces sólo pueden identificar mediante sus sentimientos de justicia"*.[698]

Pero si realizamos una revisión precisa de la experiencia internacional y particularmente del operador constitucional que ha reivindicado el Judicial Review, la Suprema Corte de los Estados Unidos, tendríamos que señalar como los dos opuestos ideológicos de la tradición judicial norteamericana, progresivismo y originalismo, acuden al activismo judicial sistemáticamente. Desde el punto de vista del progresivismo, hay un claro sustento a la interpretación judicial que se aparta del texto original de la Constitución, ya que según Jack M. Balkin:

> *One might assume then that the argument is simply one of natural law or best consequences. But that too is not quite correct. A narrative justification does not argue that the Constitution means something because this interpretation is the best from the standpoint of liberal political theory or economic efficiency. Rather, the Constitution means what it means because We the People made a promise in the past to ourselves that we strive to fulfill. The promise and the story constitutes the people who strive to fulfil the promise and the story. A different people with a*

[698] GUASTINI, Riccardo. *Teoría… cit.* Págs. 64 y 65.

different history and a set of commitments might have made a different promise; the results, although similar in some respects, might be very different in others.[699]

Lo notable sin embargo es que en la posición ideológica diametralmente opuesta, desde el punto de vista del originalismo también se presenta con cada vez mayor frecuencia una práctica jurisprudencial que pretende ser fiel al texto original de la Constitución Norteamericana y al sentido asignado por los Padres Fundadores, en contraposición con el activismo judicial de la Corte Warren, pero dichos actores judiciales han terminado por adoptar, en no pocas ocasiones, una práctica política en la Alta Corte norteamericana que es inconsistente con su jurisprudencia, ya que como bien señalan Post y Siegel, los originalistas buscan vincular el texto de la Constitución con los valores conservadores contemporáneos:

Viewed as an abstract jurisprudence, originalism seems diametrically opposed to the idea of living constitutionalism that has been at the core of progressive constitutional thought since the 1970s. Yet for the past quarter century originalism has been animated less by its jurisprudence than by its political practice, which is deeply inconsistent with that jurisprudence. As a political practice, originalism does not preserve a fixed and unchanging Constitution; it does not transparently reproduce the democratic consent of the Constitution's ratifiers; it does not focus on process rather than outcomes. As a political practice, originalism seeks instead to forge a vibrant connection between the Constitution and contemporary conservative values.

This suggests a strange and unsettling thought. Although the jurisprudence of originalism could not be more hostile to the idea of living constitutionalism, the political practice of originalism actually exemplifies that idea. The political practice of originalism seeks to vivify the Constitution by infusing it with the outlook of an

[699] BALKIN, Jack M. "The Declaration and the Promise of a Democratic Culture" consultado en http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/declar1.htm

insurgent political movement. The political practice of originalism actually succeeds in the goal postulated by liberals for a living constitutionalism, which is to keep the Constitution in touch with contemporary values.[700]

Por lo que es importante señalar entonces que el activismo judicial es más una herramienta, natural e idónea, en la actuación del operador jurídico, que un rasgo ideológico determinado previamente, por lo que es indispensable descartar cualquier prejuicio ideológico sobre su utilidad en la práctica judicial.

4.3.3 La interpretación propuesta se sustenta también en los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, lo que se le pide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es nada ajeno a sus propios precedentes, toda vez que es de explorado derecho la posibilidad de interpretar el texto constitucional a partir del resto de los principios que contiene y, en este caso, la interpretación mutativa propuesta abreva de dos principios constitucionales establecidos: la incorporación de los derechos reconocidos en los tratados internacionales y de las garantías para su protección al bloque de constitucionalidad, la igualdad que existe entre los derechos y sus garantías de fuente nacional o internacional y el grado de efectividad con que deben gozar las garantías jurisdiccionales que protegen derechos humanos, por lo que en este caso, la Suprema Corte realizaría una interpretación que puede encontrar fundamento en la siguiente tesis:

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. *En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la*

[700] POST, Robert y SIEGEL, Reva. "Originalism as a political practice: The rigth's living constitution" en Fordham Law Review, Vol. 75, No. 2, Noviembre de 2006. Págs. 569 y 570.

Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente. Tesis: P. XII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Página 25.

En consecuencia, de lo que se trata es de que realice una interpretación integral y sistemática de la Constitución,[701] lo que es posible aún incluso bajo los criterios más restrictivos que el viejo modelo judicial reconocía[702] a partir de la cual se considere que el texto constitucional determina que forman parte de un solo sistema jurídico los derechos y sus garantías, tantos los reconocidos en la Constitución como los contemplados en los Tratados Internacionales, los que integran esa Ley Suprema en atención a la cual deben arreglárselas todos los jueces del

[701] "vi) La interpretación sistemática. Con mucha frecuencia se interpreta el texto constitucional en modo 'sistemático', lo que significa, simplemente, que se defiende la interpretación elegida aduciendo el supuesto carácter 'sistemático' del derecho en general o de la constitución en particular." GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 71.

[702] "Sobre las bases de esas premisas, la ciencia del derecho podía mantener que las concretas disposiciones legislativas no eran más que partículas constitutivas de un edificio jurídico coherente y que, por tanto, el intérprete podía recabar de ellas inductivamente o mediante una operación intelectiva, las estructuras que lo sustentaban, es decir, sus propios principios. Éste es el fundamento de la interpretación sistemática y de la analogía, dos métodos de interpretación que, en presencia de una laguna, es decir, de falta de una disposición expresa para resolver una controversia jurídicas permitían individualizar la norma precisa en coherencia con el 'sistema'. La sistematicidad acompañaba, por tanto a la 'plenitud' del derecho". ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho…cit.* Pág. 32. "De hecho, se llama así a cualquier interpretación que consista en decidir el significado de una disposición a la luz de otras disposiciones…sobre la base de la presunción de que el derecho es una totalidad consistente y coherente —consistente en sentido lógico (consistencia y, ausencia de contradicciones), coherente en sentido axiológico (coherence, ausencia de armonía entre valores)— del derecho". GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 72.

país o, siendo más precisos y en congruencia con la propia reforma de 2011, el bloque de constitucionalidad.

La interpretación propuesta abreva de la propia tradición de nuestro ordenamiento constitucional que estableció, con la finalidad de asegurar la plena efectividad de las garantías jurisdiccionales en él descritas, el incidente de inejecución de sentencia cuya supervisión le ha sido conferida, en plena jurisdicción, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que al establecerse ese grado de eficacia en beneficio de las garantías descritas en el texto Constitucional y negarlo para las garantías señaladas en los Tratados Internacionales, significaría un estado de menor efectividad de las segundas que significaría una desigualdad material contraria al principio constitucional de igualdad ante la ley[703] y, lo más grave, la nula responsabilidad exigible para el funcionario que incumpla ya no con el derecho inicialmente afectado de la víctima sino con el deber de atender las obligaciones impuestas por la más Alta Corte de Protección de los Derechos Humanos de nuestro continente.

Esta interpretación es además consistente con los criterios señalados por la misma Corte al señalar que para la interpretación de la Constitución debe acudirse a los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor,[704] según puede apreciarse en la siguiente tesis:

> ***INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE***

[703] "Ante la desigualdad de trato normativa, cabe, en principio, equiparar por arriba, suprimiendo las restricciones o exclusiones injustificadas establecidas por el legislador con la consiguiente extensión del beneficio a los discriminados (…) Esta asimilación de los beneficios por parte del sujeto excluido no es, con todo, generalizable. No siempre la solución a un régimen jurídico diferenciados de acceso a un derecho o prestación consiste en extender o generalizar las condiciones más favorables que disfruta el beneficiario. Se asegura, asimismo, una satisfacción igualitaria de derechos e intereses entendiendo que ha de desaparecer el privilegio injustificado o arbitrario (…), tal ocurre cuando el beneficio otorgado parte de una condición o razón social que implica una discriminación, esto es, cuando constituye una excepción articulada sobre un criterio de diferenciación constitucionalmente inaceptable". El pasaje anterior corresponde a la sentencia STC 3/1993 de 14 de enero y se reproduce en DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 229.

[704] "Como regla, se puede pensar que el juez constitucional, operador del sistema constitucional, es independiente, pero está bajo el poder constituyente. También sobre él pesa el principio de supremacía constitucional, en su doble vertiente de *supremacía normativa* y de *supremacía ideológica.* Se trata, en resumen. de un poder 'constituido'". SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación…cit.* Págs. 31 y 32.

PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. *El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico. (TA) XXVIII/1998, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Abril de 1998, Página 117.*

En el caso en estudio, es claro y evidente y así lo ha registrado la doctrina, que lo que la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos pretendió fue recibir el derecho internacional de protección a los derechos humanos en sede constitucional, incorporándolo a lo que se ha comenzado a denominar como "bloque de constitucionalidad", resolviendo las diferencias que artificialmente existían entre los derechos de fuente nacional y los de origen externo,[705] por lo que ese principio es, a la vez, un *"techo ideológico".*[706]

En el mismo sentido debemos señalar que la interpretación propuesta bien puede cumplir con el criterio de interpretación constitucional a partir de la propia condición histórica tradicional que es el factótum del que se nutre la histórica progresividad, según lo contempla la siguiente Jurisprudencia:

[705] "El que la Constitución se interprete de conformidad con los tratados no lesiona la supremacía constitucional, sino que precisamente reconoce la conformación de un 'bloque de constitucionalidad' mediante derechos integrados". CABALLERO OCHOA, José Luis. "La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución)". En CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, Coords. *La reforma… cit.* Pág. 115.
[706] SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación…cit.* Pág. 3.

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN. *Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio. (J) 61/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Junio de 2000, Página 13.*

Lo que la misma Corte ha reconocido, en virtud del proceso de evolución progresivo que significó el tránsito de la fórmula de derechos otorgados por reconocidos, que diluye la diferencia entre los derechos de fuente nacional de los de fuente internacional, criterio a partir del cual se construyó el antecedente de la concepción actual, registrado en el caso del Sindicato Nacional de Controladores de Tráfico Aéreo,[707] que resultaba insuficiente para responder a los retos provocados por, en otras cosas, la emisión de las mismas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente la del caso Radilla Pacheco, provocando una reforma que es a todas luces un paso subsecuente entre un estado previo de la cuestión a otro distinto que, sin embargo, significa un desarrollo lógico, la superación evolutiva de los supuestos antes planteados.[708]

Y por último, en materia de precedentes, es necesario señalar que la interpretación del dispositivo normativo que propongo parte de identificar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades explícitas para garantizar la efectividad de las sentencias definitivas en el caso de las garantías jurisdiccionales descritas en el texto Constitucional, en materia de amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad.

Y si, como he señalado, además de esas garantías descritas en el texto constitucional hay que añadir a la garantía que consiste en el procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, descrito en la Convención Americana y, en consecuencia, reconocido por el texto constitucional e incorporado al bloque de constitucionalidad, tenemos que precisar que lo que estamos haciendo no es otra cosa que tomar como base las facultades explícitas señaladas inicialmente de la Suprema Corte para asegurar la efectividad de las sentencias emitidas en el caso de las garantías descritas en la Constitución para proteger los derechos reconocidos en

[707] TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Tesis P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Novena época, noviembre de 1999. Página 46. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos.

[708] "…Favorece en cambio tanto la interpretación evolutiva, como la construcción de normas implícitas (en sentido amplio, no lógico) a partir de principios constitucionales". GUASTINI, Ricardo. *Teoría…cit.* Pág. 65.

ella, a partir de las cuales resulta posible deducir las atribuciones implícitas[709] de la Suprema Corte para asegurar el mismo grado de efectividad a la garantía jurisdiccional internacional constitucionalmente reconocida e incorporada al texto fundamental de nuestro país, lo que es consistente con lo que al respecto señala la siguiente jurisprudencia:

> ***INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EXPIDIÓ LA LEY RELATIVA EN USO DE SUS FACULTADES EXPRESAS.*** *Se ha establecido que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, y las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas. Atendiendo a que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal le otorga facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la asistencia social, en la que queda comprendida la asistencia privada, debe concluirse que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal la expidió en uso de la facultad expresamente conferida por la disposición constitucional y no en uso de facultades implícitas". J. 87/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, Página 699.*

De todos estos precedentes podemos señalar que es perfectamente razonable para el interprete constitucional enfrentar la ausencia, la obscuridad o la imperfección de un texto normativo a través de distintas técnicas de interpretación constitucional. Entre las cuales se encuentran las condiciones de sistematicidad, coherencia, la razón teológica de la norma, su

[709] "La interpretación evolutiva, sin embargo, no consiste en una técnica interpretativa específica (a pesar de su tendencia natural a la analogía); consiste sobre todo en utilizar una técnica interpretativa cualquiera con la finalidad de adaptar el texto —sobre todo si se trata de un texto 'viejo'— a las nuevas circunstancias. En la mayor parte de los casos esta adaptación se cumple mediante la concretización de los principios constitucionales, y consiste en obtener nuevas normas del texto, que se suponen 'implícitas'". GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 61.

evolución histórica y la integración de facultades implícitas[710] de otras debidamente explícitas, por lo que en esos mismos precedentes encuentra fundamento el ejercicio que realizo.

4.3.4. La interpretación propuesta no afecta el principio de separación de poderes.

La interpretación que se propone tiene como mérito el que se deriva[711] directamente de otros principios constitucionales[712] que son llamados a prevalecer,[713] entre los cuales se encuentran el de igualdad de los derechos y garantías ya sean de fuente nacional o internacional, la necesidad de que las garantías jurisdiccionales sean efectivas, en el caso de los procedimientos ya sea que se encuentren descritos en la Constitución o en los tratados

---

[710] "Por otro lado, según el sentido común de los juristas, todo sistema jurídico está lleno de normas 'implícitas', es decir, normas que no corresponden a algún enunciado normativo, debido a que no han sido formuladas por alguna autoridad normativa (muchos 'principios generales del derecho' pertenecen a esta categoría)". GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 32. "…todo principio exige una 'concretización': esto es, debe ser 'transformado' en una regla precisa (relativamente precisa). Prácticamente, concretizar un principio significa determinar las reglas 'implícitas' (en sentido amplio) que pueden obtenerse del mismo, y por lo tanto: a) en primer lugar, determinar su ámbito de aplicación, decidir a cuáles clases de supuestos concretos es aplicable; b) en segundo lugar, determinar al mismo tiempo sus excepciones, o sea as subclases de supuestos a los que no es aplicable". *Ibídem*. Pág. 79.

[711] "En cuanto a la norma, puede entenderse: i) o bien que 'crea' una nueva norma conforme a la Constitución, mediante la interpretación de dicha disposición (o que hace derivar de esa disposición lo que en realidad es una norma derivada de la Constitución); ii) o bien que simplemente 'encuentra' o 'señala' cuál es la norma constitucional que deriva de dicha disposición; iii) o bien que declara la inconstitucionalidad de una norma implícita, derivada de dicha disposición, que impedía su aplicación a determinados supuestos." DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 29.

[712] "ii) La mayor parte de las normas implícitas son construidas de otro modo:
"a) mediante razonamientos deductivos que incluyen entre las premisas enunciados que son normas explícitas, y enunciados interpretativos (por ejemplo, definiciones doctrinales de términos contenidos en la formulación de las normas);
"b) mediante razonamientos no deductivos, y por tanto inválidos desde el punto de vista lógico (por ejemplo, el llamado argumento analógico);
"c) mediante razonamientos -deductivos o no deductivos, poco importa- que incluyen entre las premisas enunciados que constituyen construcciones dogmáticas de los juristas, más o menos arbitrarias (como la 'teoría del contrato', la 'teoría del gobierno parlamentario', la 'teoría de las relaciones entre el ordenamiento comunitario y ordenamientos estatales', etcétera).
"Pues bien, sólo las normas implícitas del primer tipo (i) pueden ser consideradas implícitas en sentido estricto, y por tanto normas 'positivas', o sea creada por la autoridad normativa, aunque no hayan sido formuladas. Por el contrario, las normas del segundo tipo (ii) son el producto o de un trabajo de interpretación , o de un verdadero y propio trabajo de 'construcción jurídica' realizado por los intérpretes". GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 37.

[713] "Crisafulli ha sintetizado con precisión el funcionamiento de estas sentencias, atendiendo a ambos momentos, señalando que: 1) la Corte puede declarar inconstitucional un fragmento ideal de una norma; 2) declarando la inconstitucionalidad de una omisión legislativa, la sentencia extiende otra norma vigente, removiendo un obstáculo para su aplicación a las categorías excluidas; o bien 3) la sentencia realiza un procedimiento de integración por recurso a los principios, colmando la laguna con base en los principios generales o en la propia norma constitucional vulnerada… Es decir, que son las exigencias constitucionales las que imponen la adición, bien directamente, o bien mediante la extensión de la norma vigente en el ordenamiento". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 312.

internacionales y, en consecuencia, reconocidos en el propio texto constitucional, de esta forma la Suprema Corte de Justicia de la Nación no estaría asumiendo, para si, un ejercicio de libre integración de la norma propuesta, no es una libre configuración legislativa, atributo exclusivo del legislador democrático, aunque esta sea una facultad cada vez más acotada por el *"derecho último"* al que hace referencia Zagrevelsky.

No estamos entonces frente a un acto legislativo soberano sino ante un caso particular en el que frente a la ausencia de reglas que describan los procedimientos, el operador jurídico recurre a otros elementos del mismo ordenamiento jurídico, sancionados en los *"momentos constitucionales"* por el Poder Reformador de la Constitución, a partir de los cuales se deducen las normas necesarias para resolver el caso propuesto, por lo que la interpretación sigue criterios y procedimientos existentes hasta ahora.[714] En consecuencia, la propuesta no realiza una creación normativa que suplante al legislador incorporando principios o reglas que no fueran previamente contemplados en el texto constitucional,[715] al respecto Zagrevelsky señala:

> *Ahora bien, tal vez no sea éste el aspecto más relevante, porque dicha creación puede resultar necesaria para satisfacer en el caso concreto pretensiones fundadas en derechos reconocidos por normas constitucionales de principio, cuando falten reglas legislativas acordes con tales principios. En ausencia de leyes, excluir la*

[714] "La problemática coexistencia entre los distintos aspectos que constituyen el derecho (derechos, justicia, ley) y la adecuación entre casos y reglas son cuestiones que exigen una particular actitud espiritual por parte de quien opera jurídicamente. A esta actitud, que guarda una estrecha relación con el carácter práctico del derecho, se le denomina razonabilidad y alude a la necesidad de un espíritu de 'adaptación' de alguien respecto a algo o a algún otro, con el fin de evitar conflictos mediante la adopción de soluciones que satisfagan a todos en el mayor grado que las circunstancia permitan". ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho… cit.* Pág. 147. "En la práctica de la aplicación judicial, el carácter 'razonable' del derecho se evidencia en sus dos momentos: la categorización de los casos a la luz de los principios y la búsqueda de la regla aplicable al caso. Es razonable la categorización de los hechos que toma en cuenta todos los principios implicados; es razonable la regla, individualizada en el marco de las condiciones limitadoras del derecho como ordenamiento, que responde a las exigencias del caso. En la búsqueda de esta 'razonabilidad' de conjunto consiste la labor de unificación del derecho que tiene asignada como tarea la jurisprudencia". *Ibídem*. Págs. 147 y 148.

[715] "Entre otros argumentos… se ha señalado que en muchos casos estas sentencias realizan la integración de un concepto indeterminado, lo cual supone colmar una laguna técnica, y no asumir las funciones propias del legislador, o bien se ha afirmado que, en la mayoría de los supuestos, la Corte no se excede de sus poderes, sino que simplemente adapta a particulares exigencias el irreprochable ejercicio de su función de interpretar la ley y confrontarla con la Constitución, o que no supone en general duda de deformación del sistema, teniendo en cuenta que el legislador también viola sus deberes constitucionales cuando no interviene, permitiendo que prevalezcan significados inconstitucionales de las leyes". DÍAZ REVORIO. F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 288.

posibilidad de esa integración judicial del ordenamiento tendría como consecuencia el vaciamiento de derechos reconocidos en la Constitución.[716]

Por lo que podemos señalar que de la operación armónica de los preceptos constitucionales se deduce que 1) se han incorporado en condiciones de igualdad formal los derechos y las garantías para su protección, reconocidos en nuestro ordenamiento fundamental o en los tratados internacionales; 2) la efectividad de las garantías jurisdiccionales descritas en la Constitución se pretende asegurar a partir del procedimiento de inejecución de sentencia; 3) si no existe ya diferencia entre los derechos y las garantías de fuente nacional e internacional y, en el caso de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no existe en el texto constitucional restricción expresa que diferencie a esta garantía jurisdiccional de las de fuente nacional, supuesto que aunque no compartimos ha aceptado la Suprema Corte de Justicia como válido, el grado de efectividad existente para las resoluciones de los procedimientos de garantía nacional debe extenderse a otros procedimientos jurisdiccionales descritos en los tratados internacionales e incorporados a la Constitución,[717] asegurando así la igualdad material; 4) y último, que al realizar esta interpretación de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumple con sus obligaciones de control de constitucionalidad y de convencionalidad, actúa de manera congruente con sus precedentes al asumir una conclusión coherente y sistemática,[718] acudiendo a los valores o instituciones

[716] ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho… cit.*. Págs. 152 y 153. Precisando además, los márgenes que restringen la actuación de los jueces al señalar: "Pero los jueces no son los señores del derecho en el mismo sentido en que lo era el legislador en el pasado siglo. Son más exactamente los garantes de la complejidad estructural del derecho en el Estado constitucional, es decir, los garantes de la necesaria y dúctil coexistencia entre ley, derechos y justicia. Es más, podríamos afirmar como conclusión que entre Estado constitucional y cualquier 'señor del derecho' hay una radical incompatibilidad. El derecho no es un objeto propiedad de uno, sino que debe ser objeto del cuidado de todos". *Ibídem*. Pág. 153.

[717] "b) las que producen un efecto de ampliación o extensión en los supuestos de aplicación o las consecuencias jurídicas del precepto. A este grupo pertenecen la mayoría de las sentencias aditivas, a las que me referiré de inmediato". DÍAZ REVORIO. F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. XLIII.

[718] "Una vez determinado el enunciado será menester atribuirle aquel significado de los posibles más acorde con el fin concreto que persigue el precepto, y sólo después le será dable al operador jurídico nacional acudir a otros métodos como los mencionados anteriormente…Por supuesto, como lo señala Ezquiaga Ganuzas, el clásico problema que plantea la interpretación sistemática es la determinación del contexto que se va a tener en cuenta para la interpretación de un enunciado concreto, 'de la cual depende en alguna medida el significado atribuido'. En nuestro caso, será preciso que el intérprete establezca conexiones materiales, lógicas, gramaticales o históricas entre una norma constitucional y alguna o varias de aquellas que pueblan el amplio universo de la legalidad internacional.

"Ahora bien, en la integración del contexto será preciso no olvidar la vigencia del principio según el cual, en materia de derechos humanos, siempre se debe escoger la interpretación que resulte ser más favorable o

que se pretendieron salvaguardar por el Poder Reformador de la Constitución, realiza una interpretación histórico progresiva, deduce sus facultades implícitas de otras existentes, asume su condición de Tribunal Constitucional,[719] colma el contenido de un derecho que ya se ha reconocido y que se pretende defraudar por la contumaz resistencia a emitir la legislación nacional en materia de reparaciones que, de prevalecer en sus efectos, lo único que provocaría es que el derecho constitucionalmente reconocido sea materialmente anulado por decisiones políticas que sólo siguen ampliando el sufrimiento de las personas declaradas como víctimas en un proceso plenamente jurisdiccional, todo lo cual es contrario al sistema legal y político democrático de los derechos humanos, al que decimos pertenecer.

En consecuencia, el operador jurídico no suplanta al legislador democrático sino que integra el derecho con las disposiciones existentes para solucionar el caso y administrar la justicia demanda. A través de la integración de la norma, vía interpretación judicial, sigue incólume el derecho del legislador ordinario para cumplir con su obligación y adoptar la ley de reparación de los derechos violados que le ha sido impuesta por la reforma constitucional, por lo que más que afectar el principio de división de poderes, abre una ventana de oportunidad para que la reforma se concrete posteriormente en sede legislativa por la autoridad que originalmente debió hacerlo y que, repito, hasta ahora no lo ha hecho: el legislador democrático.

Por lo que, a todas luces, la respuesta al acaso concreto mediante el procedimiento de interpretación judicial resulta, en último extremo, respetuoso y sumamente deferente con el legislador democrático, en un grado que no corresponde al tamaño de la afectación que este provoca a las víctimas que siguen esperando justicia pronta y completa.

garantista, bien que ésta se apoye, con preeminencia, en la norma interna o en la internacional". SIERRA PORTO, Humberto A. "La Corte… *cit.* Pág. 444

[719] "Pero con las mencionadas reformas de 1998, la Suprema Corte recuperó su función original de garante de la Constitución federal, ya que la citada reforma le atribuyó de manera preferente el conocimiento de los conflictos de constitucionalidad, y se enviaron a los Tribunales Colegiados de Circuito las cuestiones de legalidad, pues le propósito de esta reforma constitucional y legal era el de transformar a la Suprema Corte de Justicia, de un organismo judicial de casación en un verdadero tribunal constitucional desde el punto de vista material". FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La necesidad…*cit*. Pág. 270.

4.4 Propuesta de interpretación.

A partir de los elementos antes descritos considero que resulta viable sustentar una fórmula como la que he planteado, que pretende resolver todas las resistencias que imperan, en sede legislativa y administrativa, para cumplir las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que sólo provocan, en el peor de los casos, que continúe el sufrimiento de las víctimas y se extiendan los efectos de la vulneración de sus derechos en el tiempo y en otros personas.

Al respecto hay que señalar lo dicho por el Juez de la Corte Penal Internacional, A. A. Cançado Trindade:*(s)ería difícil negar que, con excepciones extremadamente raras, los políticos, siempre y en todo lugar, han parecido mucho más interesados en obtener y retener el poder (por el poder mismo), que en garantizar la observancia de los derechos humanos de los gobernados por ellos o los que se supone que deben representar.*[720] Si los derechos humanos fueron concebidos siempre como un control del poder[721] y si ese control del poder se ha reforzado desde el neoconstitucionalismo,[722] lo que considero que en el fondo explica la lentitud de la adopción de estas medidas, por parte del legislador ordinario, es el temor del poder político por excelencia, el Poder Legislativo, de quedar sujeto y sujetar también al Poder Ejecutivo o a las administraciones públicas, entes gubernamentales integrados con miembros de sus mismos partidos, a procedimientos jurisdiccionales adicionales que pueden ser operados por las víctimas con mayor eficacia para sancionar los abusos de las autoridades, y es en esa noción de riesgo compartido frente a la ampliación de las posibles sanciones a sus evidentes y reiterados desacatos donde se aprecian las razones para resistirse a adoptar dicha

[720] Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade en Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago, Sentencia de 11 de marzo de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párrafo 79.
[721] "Poder es sin más fin que la preservación, sin que por tanto pueda jamás asistirle el derecho de destruir, esclavizar o deliberadamente empobrecer a los súbditos" LOCKE, John. *Ensayo… cit.* Pág. 81.
[722] "En cierto modo, éste es el dilema que viene a resolver el neoconstitucionalismo, apostando por una conjugación de ambos modelos: Constituciones normativas garantizadas. Que una Constitución es normativa significa que, además de regular la organización del poder y las fuentes del Derecho -que son dos aspectos de una misma realidad-, genera de modo directo derechos y obligaciones inmediatamente exigibles. Los documentos jurídicos adscribibles al neoconstitucionalismo se caracterizan, efectivamente, porque están repletos de normas que les indican a los poderes públicos, y con ciertas matizaciones también a los particulares, qué no pueden hacer y muchas veces también qué deben hacer." PRIETO Sanchis, Luis. "Neoconstitucionalismo… *cit.* Pág. 128.

ley.[723] Pero dicho estado de cosas, que raya en la inconstitucionalidad, debe ser derrotado definitivamente en sede judicial.

La interpretación propuesta se desprende de los alcances de la reforma constitucional que han equiparado los derechos y las garantías descritas en la Constitución con las descritas en los tratados internacionales reconocidos en la Constitución y por la integración de facultades implícitas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deducidas de sus facultades explícitas, por lo tanto, lo único que estamos haciendo es aplicar los principios constitucionales[724] adecuados y necesarios[725] al caso contencioso que se presenta para la debida resolución por la Corte.[726]

Esta interpretación aditiva que se propone y que enfrentaría la recurrente objeción por el ejercicio de atribuciones legislativas en sede judicial, se justificaría perfectamente en nuestra tradición jurisdiccional a partir del supuesto de coherencia del sistema constitucional, de una interpretación sistemática, teleológica y de la histórica progresividad de nuestra Constitución en lo que corresponde a la equiparación de la sentencia de la Corte Interamericana con las

---

[723] "Así, en casos en que el aparato estatal ha servido de instrumento para la comisión de esos graves crímenes y en que los agentes responsables contaban, al momento de su comisión, con la tolerancia, apoyo y garantías de impunidad que les aseguró y aseguraría el propio Estado, no cabe una interpretación estricta de esas garantías procesales de prescripción e irretroactividad de la ley penal, sin que ello implique desnaturalizar su sentido mismo y dejar de atender la consecución de las expectativas legítimas de las víctimas a su derecho de acceso a la justicia". Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs. Uruguay. Resolución de 20 de marzo de 2013. Supervisión de cumplimiento de la sentencia. Párr. 98.

[724] "Si los derechos constitucionales han sido simplemente declarados por los constituyentes, entonces: a) en primer lugar, el catálogo de los derechos contenido en la constitución puede no ser exhaustivo (puede ser que el reconocimiento haya sido incompleto), de modo que los jueces constitucionales están autorizados a 'descubrir' nuevos derecho. b) en segundo lugar, los derechos en cuestión son absolutamente inviolables, en el sentido de que no pueden ser suprimidos ni siquiera por reforma constitucional (ya que no han sido creados por alguna autoridad normativa humana, tampoco pueden ser suprimidos por una autoridad humana)." GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 97.

[725] "…dicha adición debe ser consecuencia de las exigencias constitucionales.

"…una vez determinadas las exigencias constitucionales, la adición debe venir impuesta por éstas: en este sentido se ha hablado de sentencias aditivas a rime obbligatte.

"En el caso de las aditivas de interpretación extensiva o analógica, la necesidad de dicha adición a la luz de las exigencias constitucionales se aprecia de forma más clara, ya que la misma es simplemente el resultado de elegir, entre dos interpretaciones posibles, aquélla que es conforme a dichas exigencias constitucionales". DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias…cit.* Pág. 346.

[726] "…a la hora de resolver asuntos concretos, habrá que aplicar dichos contenidos normativos, que son generados por la norma implícita derivada del silencio del legislador o del enunciado de la ley; aunque en ocasiones habrá que tener en cuenta, a la hora de determinar la norma aplicable al caso, otras leyes, o un precepto de la ley incompleta, realizando una interpretación analógica o extensiva; y en todo caso habrá que contrastar dicha norma implícita con la Constitución, o realizar una interpretación de los preceptos legales que se van a aplicar conforme con la propia Norma fundamental". *Ibídem*. Pág. 179.

resoluciones últimas en materia de amparo, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional, gracias a los alcances de la reforma constitucional de 2011, como reiteradamente lo he señalado, mientras que para atender el último aspecto que nos falta, la habilitación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para implementar las sentencias internacionales, esto sería resuelto de realizarse una interpretación aditiva que sujete a control jurisdiccional la inconstitucionalidad que provoca la omisión legislativa,[727] modificando el significado,[728] en la norma jurídica, del texto constitucional contemplado en el artículo 107 fracción XVI que de manera literal dice *"Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo…"* pero cuyo significado como disposición normativa, por efecto del texto contenido en el artículo 105 último párrafo de la Constitución, no es ese enunciado literal sino el siguiente: *"Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, la que resuelve una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad…"*

Por lo tanto y como consecuencia en esa integración de facultades implícitas en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que sustento una interpretación aditiva[729] que contemple el significado normativo del texto del artículo 107 fracción XVI de nuestra Constitución, sin incidir en el texto pero ampliando los supuestos de aplicación,[730] en los

[727] "…las sentencias aditivas señalan que el contenido normativo de un precepto legal debe incluir la que el texto de la disposición no prevé; afirman que a ese precepto le falta 'algo' para ser acorde con la Constitución. Responde por tanto a una omisión legislativa inconstitucional, entendida como un silencio de la ley que crea una situación contraria a la Constitución. Aunque ha de preciarse que el silencio es más bien del texto de la ley, de manera que la situación normativa inconstitucional a veces es sólo una entre las varias consecuencias normativas que derivan conjunta o alternativamente de dicho texto". *Ibídem.* Pág. 176.

[728] "Se ha señalado que las sentencias manipulativas proceden a la transformación del significado de la ley, más que a su eliminación o su interpretación conforme a la Constitución; o bien que proceden a una modificación e integración de las disposiciones sometidas a su examen, de manera que éstas salen del proceso constitucional con un alcance normativo y un contenido diferente del original". *Ibídem*. Pág. 129.

[729] "Puede entenderse que las sentencias aditivas son aquéllas que, sin afectar al texto de la disposición impugnada, señalan que el contenido normativo derivado de dicha disposición debe incluir algo que su texto no prevé, produciendo así un efecto de extensión o ampliación de dicho contenido normativo. En el supuesto más común, estas decisiones afirman que una disposición legal es inconstitucional en cuanto no prevé o en la parte en que no prevé algo, o no es aplicable a ciertos supuestos; pero también pueden producir esos efectos las sentencias que declaran que el precepto es constitucional si se interpreta en el sentido de incluir aquello que su texto no prevé. La idea que en todo caso interesa destacar es que las sentencias aditivas establecen —con independencia de la fórmula utilizada en su fallo— que a una disposición le falta algo para ser conforme a la Constitución". *Ibídem*. Págs. 338 y 339.

[730] "(Aditivas). Se trata de aquellas sentencias manipulativas que, sin incidir en el texto de una disposición legal, establecen la inconstitucionalidad de un precepto, produciendo el efecto de ampliar o extender su contenido normativo, permitiendo su aplicación a supuestos no contemplados expresamente en la disposición, o ampliando sus consecuencias jurídicas… dicha inconstitucionalidad no recaería sobre la disposición ni sobre la norma, sino sobre la omisión o la laguna legal." *Ibídem*. Pág. 145. "La segunda precisión que debemos hacer en este momento se refiere al elemento esencial de las sentencias aditivas de que dejan inalterado el texto de la disposición (o, desde el punto de vista contrario, al rechaza al elemento de la adición textual como propio de las sentencias

siguientes términos: **Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, la dictada en una controversia constitucional, en una acción de inconstitucionalidad o incumple la debida implementación de la emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso contencioso en el que se reconozca la responsabilidad internacional del Estado mexicano…**

aditivas)….En mi opinión, la aditividad debe entenderse en sentido normativo…Pero ese debe leerse no implica que el texto quede alterado o añadido, sino que su contenido normativo se entenderá ampliado en el sentido señalado por el Tribunal.

"…como consecuencia de una sentencias aditivas, se producen sobre el texto idénticos efectos que si se añadiera algo al propio texto o disposición; y consideran que éste es el elemento esencial para definir este tipo de sentencia, con independencia de que la misma produzca efectos extensivos o reductores sobre el contenido normativo". *Ibídem*. Pág. 172.

Capítulo Quinto
La interpretación constitucional propuesta constituye la mejor defensa de la persona humana.

5.1. Los límites del Estado y los controles al ejercicio del poder público fueron insuficientes para prevenir y corregir, en sede nacional, la violación a los derechos convencionalmente protegidos.

Hasta ahora he señalado que el sistema regional de protección de los derechos humanos pretende ser una garantía última, subsidiaria, de la actuación de los propios Estados. También he referido la experiencia de diversos países, entre ellos México, en el ámbito del cumplimiento de las sentencias y el proceso de implementación de las mismas, observando las principales dificultades que persisten.

Tanto los hechos que provocan los procedimientos instaurados antes la Comisión Interamericana, como los desahogados posteriormente ante la Corte, han mostrado que la jurisdicción nacional ha sido insuficiente para garantizar, en sede interna, el pleno respeto de los derechos humanos. En los casos, primero, y en los procesos de implementación, después, la figura del Estado y la actuación de los agentes gubernamentales, se ha circunscrito a hechos que han constituido graves violaciones a los derechos humanos de las víctimas, acontecimientos que en ocasiones responden a contextos o situaciones generalizadas de violencia y agresión desde las propias instituciones públicas.

Para ubicar adecuadamente lo que ello implica conviene recordar que el ejercicio del poder unipersonal fue cuestionado, desde los inicios de la edad moderna, en los albores de la formación de los sistemas democráticos en Europa y durante la gesta libertaria en los países de nuestro continente,[731] porque la concentración del poder público en una sola persona, llámese rey, presidente o dictador,[732] sólo puede provocar la degeneración de su ejercicio y la

[731] "Concebida originalmente tal división como el medio adecuado para evitar la tiranía y el despotismo, llevó durante mucho tiempo a insistir más en la contraposición de poderes que en la cooperación entre ellos, a porfiar en disposiciones que acentuaran la división más que en preceptos que aclararan cuales eran los tramos en que podían darse la coincidencia y el entendimiento." MEDINA PEÑA, Luis. *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX.* 2a. Edición, México. Ed. FCE, 2007. Pág. 40.

[732] Sobre ese señor absoluto nos diría Locke que se encuentra "corrompido por la adulación y armado de poder". LOCKE, John. *Ensayo…cit.* Pág. 52.

comisión de abusos que terminan por afectar el patrimonio de los gobernados, sus libertades, sus derechos y su propia integridad.

Para frenar esta situación se acudió el reconocimiento gubernamental de los derechos civiles y políticos como cualidades inherentes de la naturaleza humana, según plantearon los primeros teóricos en la materia,[733] arrancados como fruto de compromisos gubernamentales o de conquistas revolucionarias, llamados a constituir el fundamento del Estado Moderno, cuya primera condición se ubicaría en la sujeción de todos sus integrantes al mandato de la ley en tanto en ella se precisara el reconocimiento de los derechos de las personas,[734] un Estado limitado por normas establecidas previamente y reconocidas por sus integrantes;[735] en segundo termino se ubicaría el planteamiento consistente en que la razón de su existencia se encontraría en el interés de formar *la asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado,*[736] por lo que la soberanía debía entenderse como conferida inicialmente al pueblo en su conjunto y el ejercicio del poder público se explicaba como consecuencia de la delegación del mismo,[737] a través de formas de representación política que deberían reunir una serie de características que se han perfeccionado a lo largo del tiempo y que el modelo liberal resume.[738] Además, fue necesario que el mandato asignado no se concentrara en una sola persona o corporación, sino al contrario, se establecieron modelos de distribución de facultades gubernamentales entre corporaciones distintas, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que se ha denominado como un gobierno moderado a partir de un sistema de división de poderes.[739] Y en un momento más de sofisticación política, que pretendía reconocer la diversidad social y cultural que componía a las naciones, se adoptaron

---

[733] *Ibídem*. Pág. 80.

[734] "*Cuál sea la mejor constitución de un Estado cualquiera, se deduce fácilmente* —sostiene Spinoza— *del fin del estado político, que no es otro que la paz y la seguridad de la vida.* De ahí que el mejor Estado sea aquel en el que los hombres viven en concordia y *en el que los derechos comunes se mantienen ilesos.* La medida de un Estado es el grado de orden, paz y respeto de la ley que los mantiene… *Pues la naturaleza humana,* argumenta Spinoza, *es siempre la misma,* de modo que si el crimen y el desorden prevalecen más en una sociedad que en otra, esto sólo puede ser por que la primera *no ha velado por la concordia ni ha instituido con prudencia suficiente sus derechos*". ISRAEL, Jonathan I. *La ilustración radical. La filosofía y la construcción de la modernidad. 1650-1750.* Trad. Ana Tamarit. México. Ed. FCE, 2012. Pág. 331.

[735] LOCKE, John. *Ensayo…cit.* Pág. 73.

[736] ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato…cit.* Pág. 11.

[737] LOCKE, John. *Ensayo…cit.* Pág. 77.

[738] Y a las que Bobbio se refiere como "los universales de procedimiento". BOBBIO, Norberto. "Democracia" en BOBBIO, Norberto et al. *Diccionario de Política.* José Aricó, Martí Soler y Jorge Tula, redactores de la versión en español. 16a. edición. Trad. Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula. México. Ed. Siglo XXI, 2008. Tomo I. Pág. 450.

[739] DE SECONDAT, Carlos Luis. Barón de la Brède y de Montesquieu. *El espíritu…cit.* Pág. 146.

modelos de descentralización del poder político, creando los sistemas federales,[740] autonómicos[741] y municipalistas.[742]

Pero dichas figuras han sido insuficientes para armonizar el ejercicio del poder público y el respeto de los derechos de los gobernados, por ello el sistema de representación popular se ha perfeccionado en muchos países para reflejar con mayor precisión la complejidad política de las sociedades, a través de los modelos de representación proporcional que intentan renunciar al crisol monocromático de la mayoría relativa,[743] en el entendido de que el pluralismo político contribuiría a un mejor ejercicio del poder alejando a los gobernantes de las tentaciones autoritarias y al uso indebido del mismo.

A estas figuras hemos de añadir las diversas versiones del sistema político democrático que lo mismo ha adoptado modelos que pasan por la preeminencia del Presidencialismo,[744] el

[740] "En este orden de ideas, puede observarse que la igualdad de votos concedida a cada Estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los Estados individuales y un instrumento para protegerla". A. HAMILTON et al. *El Federalista*…cit. Pág. 263.

[741] Marco Cammeli lo considera como autogobierno y sobre el mismo señala: "En un nivel descriptivo, el local government se inspira en el sistema del autogobierno por cuanto se lleva a cabo a través de una variedad de entes que ejercen sus propias funciones con un gran margen de independencia del gobierno central y son dirigidos por sujetos que expresan directamente a la base interesada". CAMMELI, Marco. "Autogobierno" en BOBBIO, Norberto et al. *Diccionario… cit.* Pág. 112.

[742] "Lo anterior implica construir un nuevo municipio cuya gestión integre los intereses de todos los actores que concurren en él, creando una ciudadanía activa y solidaria con los problemas de todos; exigente del liderazgo de una administración municipal con estilos diferentes, potenciadora de la democracia y dispuesta a encarar el futuro como algo que ocupe y preocupe a todos los que viven en él. En suma, los municipios deben intervenir decisivamente en el diseño del futuro". DOGUER GUERRERO, Enrique. *Gobierno municipal.* 2a. edición, México. Coed. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Universidad Autónoma de Puebla y Miguel Ángel Porrúa, 2013. Pág. 190.

[743] "En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa, en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas". SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada.* 3a. edición, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México. Ed. FCE, 2003. Pág. 15.

[744] "Al definir el buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía". A. HAMILTON et al. *El Federalista… cit.* Pág. 297.

Parlamentarismo[745] y, la etapa postulada por el Neoconstitucionalismo, al trasladar el protagonismo del parlamento a los jueces.[746]

Pero a pesar de todos estos esfuerzos, el ejercicio indebido del poder público sigue siendo una constante en los países del mundo, por lo que aún el propio modelo liberal democrático vive momentos graves de crisis en sus propias bases de legitimidad mientras que la sociedad observa con descrédito la actuación de sus gobernantes. La más reciente *"Encuesta Mundial de Valores"* reporta que, en promedio, 56% de los entrevistados en 59 países consideraron que los derechos civiles son una característica esencial de la democracia. En todos los países estudiados, incluyendo varias democracias avanzadas, la percepción de que hay mucho respeto a los derechos humanos es menor al 50% y el promedio se ubica en el 16%. Entre los países donde la percepción de respeto a los derechos humanos no pasa del 10% se encuentran España, Marruecos, Líbano, Egipto, Brasil, Perú, Rusia y Ucrania.[747]

Parecería como si el ejercicio indebido, el abuso, la corrupción y el exceso fueran características intrínsecas del poder; destino manifiesto del que no queda exento el rey o el tirano, el presidente o el primer ministro, el ejecutivo o el legislador, el liberal, el demócrata cristiano, el socialdemócrata o el marxista. Sin importar origen, parecería que los derechos

[745] "Los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación de poder entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el Poder Ejecutivo-Legislativo se comparte". SARTORI, Giovanni. *Ingeniería… cit.* Pág. 116.

[746] "El neoconstitucionalismo reúne elementos de estas dos tradiciones: fuerte contenido normativo y garantía jurisdiccional. De la primera de esas tradiciones se recoge la idea de garantía jurisdiccional y de una correlativa desconfianza ante el legislador; cabe decir que la noción de poder constituyente propia del neoconstitucionalismo es más liberal que democrática, de manera que se traduce en la existencia de límites frente a las decisiones de la mayoría, no en el apoderamiento de esa mayoría a fin de que quede siempre abierto el ejercicio de la soberanía popular a través del legislador. De la segunda tradición se hereda, sin embargo, un ambicioso programa normativo que va bastante más allá de lo que exigiría la mera organización del poder mediante el establecimiento de las reglas de juego. En pocas palabras, el resultado puede resumirse así: una Constitución transformadora que pretende condicionar de modo importante las decisiones de la mayoría, pero cuyo protagonismo fundamental no corresponde al legislador, sino a los jueces". PRIETO SANCHIS, Luis. "Neoconstitucionalismo…*cit.* Pág. 127.

[747] MORENO, Alejandro y MENDIZÁBAL, Yuritzi. "Derechos civiles, derechos humanos y democracia." Revista "Este País". Número 285, Enero de 2015. Pág. 17.

humanos siempre sucumbirán ante la razón de Estado,[748] la voluntad popular,[749] la supresión de las clases sociales[750] o el discurso de seguridad.[751]

En ese contexto general de crisis, abusos y excesos ocurrieron los acontecimientos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido que analizar, interviniendo subsidiariamente ante el fracaso de las autoridades nacionales y buscando la protección efectiva del conjunto de derechos que tutela la Convención Americana como consecuencia del libre ejercicio deliberativo de la comunidad interamericana, representada por sus autoridades nacionales.

El guardián último del Pacto de San José pronuncia sus sentencias sobre actos cometidos, en la mayoría de los casos, al amparo del ejercicio abusivo del poder político, en el que los rasgos más evidentes son la ambición por ejercer, mantener y conservar el poder al costo que sea,[752] en el marco de golpes de Estado,[753] interrupciones del orden constitucional,[754] extensiones

[748] "Cuando he hablado de asesinar o mantener en prisión a los pisanos [ciudadanos de Pisa, ciudad italiana], quizás no lo he hecho como cristiano, sino que he hablado de acuerdo con la razón y la práctica de los estados". GUICCIARDINI, Francesco Ricord.: *Maxims and Reflections of a Renaissance Statesman,* New York, Harper Row, 1965. Pág.54. "De donde se concluye que, al apoderarse de un Estado, todo usurpador debe reflexionar sobre los crímenes que le es preciso cometer, y ejecutarlos todos a la vez, para que no tenga que renovarlos día a día y, al no verse en esa necesidad, pueda conquistar a los hombres a fuerza de beneficios". MAQUIAVELO, Nicolás. El *príncipe*. Edición electrónica de www.philosophia.cl escuela de filosofía Universidad Arcis. Pág. 25.

[749] "En este contexto de poca información y mucho adoctrinamiento lo usual es la reproducción de las prácticas políticas tradicionales; la más habitual ha sido el culto del hombre fuerte, el pastor que guía sabiamente a su grey, el caudillo que gobierna sin mucha consideración por el Estado de derecho… y con la aquiescencia de gran parte de la población". MANSILLA, H.C.F. "Religión, autoritarismo y caudillos. El factor religioso en la formación de la cultura política latinoamericana". Revista "Este País". Número 285, Enero de 2015. Pág. 10.

[750] "En la nueva historia no cabían burgueses ni aristócratas sino como subproductos despreciables de una marcha teleológica que iba en otra dirección. Tampoco liberales, conservadores, socialdemócratas ni izquierdistas anticastristas, sino como fantasmas innombrables de una prehistoria definitivamente superada. La nueva historia implicó también una acumulación originaria de moral que anatematizó y castigó con toda la dureza que la 'mano proletaria' se permitía a críticos, emigrados y desviados de todo tipo". DILLA ALFONSO, Haroldo. "De utopías, revoluciones y escombros." Revista "Este País". Número 285, Enero de 2015. Pág. 6.

[751] "La relación entre los derechos humanos y la seguridad nacional ha sido normativamente inestable y ambigua particularmente después de 2001. Las normas de derechos humanos han enfrentado un fuerte desafío en la práctica de parte de la agenda de seguridad nacional; y hasta ahora la comunidad internacional en su conjunto no ha reiterado de forma explícita e inequívoca que los derechos humanos no pueden ser comprometidos en virtud de objetivos de seguridad nacional (Jetschke, 2011)" citado en ANAYA MUÑOZ, Alejandro. *El país…cit.* Pág. 138.

[752] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268. Párrafo 55.

[753] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, Párrafo 75.

[754] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, Párrafo 50.

ilegítimas de mandatos gubernamentales,[755] socavando los modelos de división de poderes,[756] reprimiendo masivamente a la población,[757] afectando la libertad,[758] la integridad[759] y la vida de las personas,[760] infligiendo tratos crueles,[761] degradantes,[762] torturas,[763] desapariciones forzadas de personas,[764] ejecuciones extrajudiciales,[765] secuestro de infantes,[766] violaciones todas a los derechos fundamentales de las personas tutelados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional diseñado por los agentes gubernamentales de los países de la región, firmado por sus más altos mandatarios y ratificados por sus órganos legislativos con la finalidad de asegurar que en nuestro continente no ocurrieran los graves acontecimientos que la humanidad atestiguó en la primera mitad del siglo pasado.

Si los derechos humanos fueron concebidos como límites al ejercicio absoluto del poder personal del gobernante[767] y si el modelo de división de poderes es una más de las

[755] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional *Vs*. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71 Párrafo 56. 1).
[756] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, Párrafo 111.
[757] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, Párrafo 116.
[758] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, Párrafo 66.
[759] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, Párrafo 119.
[760] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, Párrafo 192.
[761]Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, Párrafo 89.
[762] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hilaire, Constantine y otros vs. Trinidad y Tobago. 21 de junio de 2002.
[763] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164, Párrafo 104.
[764] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, Párrafo 149.
[765] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, Párrafo 173.
[766] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, Párrafo 131.
[767] Silva nos hace un apretado resumen de la propuesta de Ferrajoli en los siguientes términos: "a) La separación entre los derechos y sus garantías, que implica que la inexistencia de las últimas no afecta la existencia del derecho, b) la distinción estructural entre derechos fundamentales (universales e indisponibles) y derechos patrimoniales (singulares y alienables), c) la identificación de los derechos fundamentales con la dimensión sustancial de la democracia, como ámbito de primacía sobre las mayorías políticas y, d) la no necesaria coincidencia entre derechos fundamentales y derechos de ciudadanía. Estas cuatro tesis permiten desprender el valor de los derechos fundamentales, como elementos que contribuyen a la paz, a la igualdad, al aseguramiento de la democracia y, sobre todo, a la protección de los más débiles". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos…cit.* 351 Págs.

instituciones concebidas para restringir el gobierno absolutista y dar paso a la Constitución Democrática de los Estados,[768] en muchos de los casos resueltos por la Corte Interamericana ha quedado claro que la ambición del ejercicio del poder no se ha detenido ante ellos, por lo que esos límites y esas restricciones resultaron insuficientes, por lo que ha sido necesario recurrir a la protección que el sistema regional procura y cuyo origen se encuentra en lo que diversos autores denominan como la internacionalización del derecho constitucional.[769]

Los hombres fuertes de nuestro continente, que han llegado al poder por la vía liberal democrática, no se han llevado bien con las libertades y los derechos humanos y muchas veces han consolidados modelos autoritarios que debilitan al sistema democrático y vulneran la dignidad de la persona.[770]

Ni que decir de los numerosos asaltos a las instituciones democráticas perpetrados desde las fuerzas armadas y que a través del golpe de Estado, han interrumpido la vía democrática provocando masivas violaciones a los derechos humanos en su intento por desaparecer al contrincante que ha sido rebajado al papel del "enemigo" al que hay que eliminar a toda costa y por cualquier forma.[771]

Las salidas revolucionarias en nuestro continente tampoco han dejado satisfecho al foro regional pues cada vez resulta más difícil imaginar que la transformación social radical tiene que ser acompañada por el extenso mandato gubernamental de un solo hombre que, por muy virtuoso que sea, su perpetuación en el poder no puede sino negar el principio democrático de igualdad entre todos los hombres y la aspiración utópica de romper todas las cadenas de la opresión, degenerando en condiciones de abuso y hasta en la comisión de graves excesos,[772]

---

[768] "El eje fundamental de un Estado democrático es el 'equilibrio de poderes', principio constitucional que indica que el Poder Ejecutivo (dotado de legitimidad electoral) debe ser vigilado por el Legislativo (también elegido) y ambos por el Poder Judicial, en cuya integración por designación participan los otros dos poderes". OLVERA RIVERA, Alberto J. "De cómo y por qué la democracia mexicana no promueve los derechos humanos" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y Julieta Morales Sánchez, Coords. ***Derechos**… cit.* Tomo I. Pág. 209.
[769] FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. "Interpretación…*cit*. Pág. 346.
[770] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, Párrafo 105.
[771] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C No. 253, Párrafo 221.
[772] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Díaz Peña Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de junio de 2012. Serie C No. 244. Párrafo 164.

en esta vertiente no han sido pocos los casos en los que más de un destacado intelectual empeñó su prestigio en la aventurada apología de redentores que terminaron sus mandatos repudiados por la sociedad y cometiendo graves violaciones a los derechos humanos.[773]

La regularidad democrática tampoco ha sido garantía del adecuado ejercicio del poder público y, en más de una ocasión, fueron los gobiernos integrados en la etapa posterior a la de los golpes de Estado o ya en plena vida democrática, los que sucumbieron a las tentaciones de corrupción política favoreciendo los intereses de empresas trasnacionales aunque ello implicara la afectación de los derechos de la población, como ocurrió en el caso de los conflictos generados por las concesiones de aguas, cuyo más emblemático ejemplo fue la guerra del agua de Cochabamba, acontecimiento ocurrido en Bolivia en el 2000,[774] o los efectos de las políticas de ajuste económico emprendidas en un estado generalizado de corrupción que terminaron por provocar la renuncia de más de un gobernante en nuestro continente.[775]

Por eso es que para enfrentar tales excesos y abusos, el sistema regional constituye la última garantía a la que puede acceder el ciudadano interamericano, buscando la justicia que en sede nacional les fue negada, clamando ante la comunidad internacional para que los abusos cometidos en sede interna, para que esos actos cometidos por las autoridades que deberían de haber velado por la integridad, la dignidad y el bienestar de la persona y que, al contrario, afectaron derechos esenciales, sean sancionados y repudiados, buscando que en la jurisdicción interamericana se adopten medidas para revertir las afectaciones que han padecido. De ahí la importancia de las sentencias de la Corte Interamericana cuyo mérito

---

[773] Tal fue el caso, por ejemplo, de Heinz Dietrich Esteffan, un sólido académico marxista, autor del libro *Relaciones de producción en América Latina* y que en una obra denominada *La Cuarta Vía al Poder* lanzara en su introducción un discurso de apología al "tribuno popular" Lucio Gutiérrez, quien evolucionaría posteriormente en un verdadero hombre fuerte al peor estilo latinoamericano, empañando así su prestigio académico que se vería posteriormente afectado por su difícil relación con el Comandante Hugo Chávez.

[774] The Democracy Center, "investigaciones sobre Bolivia: Agua". Consultado en http://democracyctr.org/investigaciones-sobre-bolivia-agua/

[775] "La reacción popular se dio ante la ineficiencia de las medidas económicas para resolver los males que supuestamente querían combatir, o por la arbitrariedad con que las mismas afectaron los intereses de los ciudadanos. Los levantamientos contra las políticas de ajuste y austeridad de presidentes como Collor, Pérez, Bucaram o Mahuad, se dieron porque las mismas sólo afectaban el consumo popular sin resolver la espiral inflacionaria. La reacción contra De la Rúa tuvo como correlato inmediato un acto atentatorio contra la propiedad privada como fue la restricción para el retiro de depósitos bancarios". VALENZUELA, Arturo. "Las presidencias interrumpidas en América Latina". Revista Nexos, 01 de abril, 2006, consultado en http://www.nexos.com.mx/?p=11864

esencial le ha distinguido de las condiciones declarativas de las sentencias emitidas por su par europea.[776]

Pero ello nos sitúa, como he venido refiriendo, en una encrucijada. En primer términos hay una fórmula inicial, en sede nacional, compuesta —en la gran mayoría de los casos—por dos factores, el primero, las violaciones a los derechos esenciales de las víctimas cometidos por agentes gubernamentales de las administraciones públicas, en funciones ejecutivas acatando, en ocasiones, leyes dictadas con claras connotaciones inconvencionales, el segundo factor lo constituyen los sistemas jurisdiccionales nacionales que fueron incapaces de controlar dichos excesos, contener los abusos y reparar las violaciones iniciales, lo que ha provocado una afectación adicional a las víctimas.

La segunda fórmula, en sede regional, se integra por tres elementos, el procedimiento ante la Comisión Interamericana que busca solucionar amistosamente el conflicto y que en ocasiones lo logra, el segundo, ante la nula solución del diferendo, eleva ante la Corte Interamericana los procedimientos que se desahogan y sobre los cuales recae una sentencia que pretende realizar una efectiva reparación de los derechos violados y, el tercer factor, el cumplimiento de la sentencia que nos enlaza con la última fórmula del proceso.

Esa etapa final se vuelve a ubicar en la jurisdicción del Estado, en la que se abre un espacio en el que resulta insustituible la intervención de las autoridades nacionales involucradas en la fórmula primera, las que inicialmente vulneraron los derechos de las víctimas y las que lo hicieron posteriormente al negar la protección jurisdiccional nacional a la que estaban obligadas. Pensar que entre este factor, la actuación individualizada de cada autoridad nacional debe someterse a la constante supervisión de la Corte Interamericana es negar los efectos reales que se derivan del hecho de que la sentencias sean dictadas contra el Estado en su conjunto. Ya que las acciones que se adopten para implementar las sentencias son, en sí mismas, un nuevo acto en sede nacional, —aunque de naturaleza derivada de los que integran la fase inicial antes aludida— implican una nueva realidad en sede nacional ante la cual los guardianes jurisdiccionales del orden constitucional y de protección de los derechos humanos en los países, no pueden colocarse al margen y alegar distancia de los mismos, al

[776] GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte…cit.* Pág. 74.

contrario, deben actuar para garantizar que las medidas ordenadas sean adoptadas con la efectividad que es consustancial a este tipo de procedimientos en sede nacional. Eso es, por lo menos, lo que hasta ahora he propuesto y que, insisto, considero debe desahogarse en sede jurisdiccional y nacional. Por lo que la decisión de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación para autolimitarse y sólo conocer de las acciones a implementarse como consecuencia directa de su participación en la primer fórmula referida, propicia que sigamos inmersos en una dinámica en la que la persona no es el centro de la preocupación de las instituciones ni el aliciente para tomar la mejor decisión, la que mayor protección le procure.

De tal forma que resulta imprescindible señalar que la condición del sistema internacional, como subsidiario del nacional, sólo puede ser consecuencia de la forma como las autoridades nacionales abordan la consecuencia final del procedimiento internacional que no debe verse exclusivamente en el horizonte de los efectos ínter partes del caso en cuestión, sino que su desahogo debe propiciar una transformación institucional en los Estados para que, en el futuro, se evite cometer violaciones a los derechos humanos como los que provocaron justo al inicio del proceso, pero —más importante aún— para fortalecer y conseguir que sean realmente efectivos los procedimientos de garantía jurisdiccional nacionales para asegurar que cuando se cometa alguna violación a los mismos, se asegure el debido control de los actos gubernamentales y la más pronta e inmediata reparación de los derechos humanos reconocidos en los ordenes nacionales y en el internacional, aceptado por los propios países, de tal forma que dicha transformación reitere que son los Estados los primeros guardianes de los derechos humanos de los gobernados y el sistema interamericano, el extremo subsidiario que no tiene por qué estar atendiendo cada caso que ocurre en el país en cuestión, sino aquellos que, por su dimensión y complejidad, sobrepasan las condiciones de los sistemas nacionales. Sólo bajo este aspecto estaríamos en un circulo virtuoso de protección de los derechos humanos. Pero mientras las autoridades jurisdiccionales nacionales, no asuman esa vocación transformadora, la condición subsidiaria del sistema se modificará para asumir una condición que sustituye de hecho las obligaciones nacionales.

5.2. El control jurisdiccional fue concebido para asegurar la preeminencia de los derechos humanos.

Los procedimientos de control sobre los actos de la autoridad, las instituciones que caracterizan al Estado limitado, el diseño institucional concebido bajo la figura de los pesos y contrapesos, respondieron a la preocupación histórica de los pueblos ante los riesgos del uso de la fuerza sin derecho, por parte del poder político, especialmente de la autoridad ejecutiva, ya sea que su fuente y legitimidad provengan de las elecciones, los golpes de Estado o las revoluciones, los que fueron percibidos desde la temprana modernidad por los padres del Contractualismo y de la Ilustración.[777]

El país cuyo régimen se ha tomado como modelo en la construcción de ese diseño institucional basado en los pesos y contrapesos que equilibren el ejercicio del poder público y, en consecuencia, controlen a los agentes estatales, fueron los Estados Unidos de América, cuyos Padres Fundadores, desde la Constitución de 1787, advirtieron el riesgo de la dictadura y el despotismo de la asamblea legislativa, lo que condujo a Madison a preferir el abuso de uno, en lugar del de ciento setenta y tres déspotas.[778]

De esa tradición debemos abrevar para aquilatar la importancia del Poder Judicial como instrumento esencial del control de los agentes del Estado lo que, finalmente, se pretende con la interpretación constitucional propuesta y que se justifica en el anterior y en el presente capítulo, ya que desde el texto de la Constitución de Norteamérica quedó plasmado el temor al poder absoluto de la asamblea legislativa propiciando un fortalecimiento del departamento ejecutivo y, en contra sentido a las ideas de la ilustración francesa, también del Poder Judicial concebido como un instrumento que al defender los derechos naturales constituyera una garantía contramayoritaria a partir de la distribución del poder en *"dos gobiernos distintos"* y en *"departamentos separados y diferentes"* [779] (poderes), al mismo tiempo que para evitar *"la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento"* se otorgan *"a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás"*.[780]

[777] LOCKE, John. *Ensayo…cit.* Pág. 142.
[778] A. HAMILTON et al. *El Federalista… cit.* Pág. 212.
[779] *Ibídem*. Pág. 221.
[780] *Ibídem*. Pág. 220.

En eso estriba la importancia que el constituyente norteamericano asignó al Poder Judicial, cuya fuerza no radicaría ni en las armas ni en el tesoro sino que se derivaría del "*discernimiento*"[781] y el papel preponderante que los tribunales ocupan en el modelo del Estado limitado bajo el rol del *"legislador negativo".*

Si reconocemos en el modelo norteamericano la constitucionalización de la doctrina de la teoría del *"Judicial Review"* utilizada por primera vez en el caso Thomas Bonham por el juez Edward Coke[782] y explicado por Hamilton en "El Federalista" al señalar:

> *Es mucho más racional entender que los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad… Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo…*
>
> *Esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Sólo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la legislaturas declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son.*[783]

Anclada en la concepción de los Padres Fundadores, la resolución del Juez Marshall en el caso Marbury vs. Madison volvió a ratificar la doctrina del Judicial Review aunque como facultad esencialmente asignada a la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos.[784]

---

[781] *Ibídem*. Pág. 331.
[782] GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Los orígenes…cit.* Pág. 105.
[783] HAMILTON, Alexander, et al. *El Federalista… cit*. Pág. 332.
[784] GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Los orígenes…cit.* Pág. 106.

Durante el resto del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, el control judicial se ubicaría en las coordenadas del legislador negativo.[785]

Esas desconfianzas iniciales en las autoridades cuya legitimidad dependía de su naturaleza democrática se acentuaron con la grave crisis de la Segunda Guerra Mundial que demostró la incapacidad de las instituciones democráticas, las que habían fracasado en su intento por respetar los derechos humanos ya que en su pleno funcionamiento, provocaron una de las mayores catástrofes humanitarias.[786] De esa grave experiencia emergió lo que ahora se conoce como Neoconstitucionalismo que, entre otras cosas, plantea un fuerte control judicial de la vida del Estado, lo que Matteucci denominara como el gobierno de los jueces, idea que según Barberis no disgusta a los autores que podrían ubicarse en esta tendencia.[787]

La nueva connotación de ese control jurisdiccional de la Constitución se ha dimensionado desde el punto de vista del neoconstitucionalismo que no se siente incómodo con una actitud *"más flexible ante el tema de la discrecionalidad judicial"*.[788]

Pedro Salazar identifica en el neoconstitucionalismo una actitud favorable al activismo judicial al señalar: *"Los principios constitucionales, en efecto, son el punto de partida de dichas interpretaciones y, en los hechos, permiten al juez constitucional integrar el Derecho. En este caso, la labor judicial no es primordialmente cognitiva, sino también creativa, con lo que el juez, como abiertamente sostiene Alexy, puede llegar a suplantar al legislador."* [789]

Remitiéndome al mismo Robert Alexy vale la pena precisar la relación que, según este autor, debe existir entre el operador jurídico constitucional y el tradicional creador de las normas, al respecto refiere: *"Un Tribunal Constitucional que intente responder seriamente no pretenderá*

[785] En el caso de nuestro país, si bien, en ese lapso de tiempo no asumió con claridad dicha connotación, si puede advertirse en la creación de jurisprudencia según el mismo Manuel González Oropeza. *Ibídem*. Págs. 325 y 331.
[786] "Es con ese paradigma con el que se enseñará y se operará el derecho, sin embargo, Nuremberg marcará simbólicamente —como lo subraya Perelman— una fuerte señal de las insuficiencias y riesgos de aquel modelo dado que en definitiva en ese proceso se pone en crisis el corazón mismo de las enseñanzas decimonónicas, en tanto se va a juzgar por violar 'al derecho' a aquellos que habían cumplido con la 'ley válida'". VIGO, Rodolfo Luis. *De la ley…* Pág. 3.
[787] BARBERIS, Mauro. "Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral" en CARBONELL, Miguel. C*onstitucionalismo(s)… cit.* Pág. 261.
[788] SALAZAR UGARTE, Pedro. "Garantismo…*cit.* Pág. 308.
[789] *Ibídem*. Págs. 308 y 309.

situar su concepción en contra de la del legislador, sino que más bien aspirará a una representación argumentativa de los ciudadanos por oposición a su representación política en el Parlamento. Cuando triunfa la representación argumentativa, triunfa la reconciliación".[790]

En esta visión, el control constitucional en sede jurisdiccional es el que debe prevalecer como control efectivo del poder político mayoritario que, como en el caso que nos ocupa, puede constituir la principal resistencia para contar con las normas jurídicas suficientes que permitan reparar las violaciones a los derechos humanos, sobre ello señala Alexy lo siguiente: *"Ante tal estado de cosas, el discurso en varios niveles entre el Tribunal Constitucional, el legislador, la opinión pública y la ciencia, y en el que la decisión aquí esbozada no habrá de ser la última palabra, resulta más adecuado para el problema que la decisión de una mayoría simple en el Parlamento, pues éste decidiría como juez en su propia causa. La cuestión sobre los límites de la política se convertiría al menos institucionalmente en una cuestión política y, en este sentido perdería su sentido como cuestión sobre los límites de la política. Si esta cuestión es en lo fundamental susceptible de hallar respuesta en sede de Derecho constitucional y esta respuesta debe tener significado político, entonces sólo el procedimiento de control constitucional subsiste".*[791]

En el mismo sentido podemos apelar a la obra de Riccardo Guastini quien señala:

> *Por el contrario, si se está inclinado por la interpretación extensiva (y por el argumento a simil), la Constitución puede ser interpretada —o, más bien, 'sobreinterpretada'— de manera tal que se le extraigan innumerables normas implícitas, no expresas, idóneas para regular cualquier aspecto de la vida social y política. Cuando la Constitución es sobreinterpretada no quedan espacios vacíos de —esto es, 'libres' del— Derecho constitucional: toda decisión legislativa está prerregulada (quizás aun minuciosamente regulada) por una o por otra norma constitucional. No existe ley que pueda escapar al control de legitimidad constitucional. En otras palabras, no existe espacio para ninguna discrecionalidad legislativa: no hay cuestión de legitimidad constitucional de la cual se pueda decir*

[790] ALEXY, Robert. "Los derechos… *cit.* Pág. 41.
[791] *Ibídem*. Pág. 47.

que sea sólo una political question, una cuestión puramente política, ajena al conocimiento del juez de la legitimidad constitucional de las leyes.

Pues bien, una condición importante de constitucionalización es precisamente la sobreinterpretación del texto constitucional. Cabe decir que la sobreinterpretación de la Constitución presupone que la Constitución misma sea entendida como vinculante. Existe pues un nexo muy estrecho entre la tercera y la cuarta condiciones de constitucionalización.[792]

Y siguiendo con esa línea de explicación me permito referir las anotaciones que realiza Luis Prieto Sanchís sobre la profunda transformación experimentada en el mundo jurídico a partir de la noción del neoconstitucionalismo. Este autor señala:

El neoconstitucionalismo reúne elementos de estas dos tradiciones: fuerte contenido normativo y garantía jurisdiccional. De la primera de esas tradiciones se recoge la idea de garantía jurisdiccional y de una correlativa desconfianza ante el legislador; cabe decir que la noción de poder constituyente propia del neoconstitucionalismo es más liberal que democrática, de manera que se traduce en la existencia de límites frente a las decisiones de la mayoría, no en el apoderamiento de esa mayoría a fin de que quede siempre abierto el ejercicio de la soberanía popular a través del legislador. De la segunda tradición se hereda, sin embargo, un ambicioso programa normativo que va bastante más allá de lo que exigiría la mera organización del poder mediante el establecimiento de las reglas de juego. En pocas palabras, el resultado puede resumirse así: una Constitución transformadora que pretende condicionar de modo importante las decisiones de la mayoría, pero cuyo protagonismo fundamental no corresponde al legislador, sino a los jueces.[793]

[792] GUASTINI, Riccardo. "La 'constitucionalización'…*cit.* Págs. 54 y 55.
[793] PRIETO SANCHIS, Luis. "Neoconstitucionalismo… *cit.* Pág. 127.

Continúa Prieto Sanchís:

> *Pero seguramente la exigencia de renovación es más profunda, de manera que el constitucionalismo esté impulsando una nueva teoría del Derecho, cuyos rasgos más sobresalientes cabría resumir en los siguientes cinco epígrafes, expresivos de otras tantas orientaciones o líneas de evolución: más principios que reglas; más ponderación que subsunción; omnipresencia de la Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los conflictos mínimamente relevantes, en lugar de espacios exentos a favor de la opción legislativa o reglamentaria; omnipotencia judicial en lugar de autonomía del legislador ordinario; y, por último, coexistencia de una constelación plural de valores, a veces tendencialmente contradictorios, en lugar de homogeneidad ideológica en torno a un puñado de principios coherentes entre sí y en torno, sobre todo, a las sucesivas opciones legislativas*.[794]

Y debemos entender que la existencia del discurso de los derechos humanos en clave política y jurídica se entiende en razón de lo que Ferrajoli, como se ha dicho ya, denomina como el derecho del mas débil, ya que los agentes mayoritarios, las concepciones hegemónicas y los principios socialmente aceptables o políticamente correctos son los que detentan las mayorías sociales que instituyen gobiernos, dominan las asambleas legislativas y cuentan incluso con la fuerza para integrar a los órganos jurisdiccionales, al contrario de dicha percepción, los derechos humanos se instituyen para defender a las minorías, son en esencia un discurso contramayoritario,[795] por lo que mientras los agentes gubernamentales que cometieron las violaciones iniciales a los derechos humanos, que ha conocido en cada caso la Corte Interamericana, se encuentran en la primera parte de la fórmula mencionada, las víctimas se

[794] *Ibídem*. Pág. 131.

[795] "Ferrajoli ha abierto el debate con su definición estructural o formal de derechos fundamentales, complementada por cuatro tesis principales: a) la separación entre derechos y sus garantías, que implica que la inexistencia de las últimas no afecta la existencia del derecho, b) la distinción estructurales entre derechos fundamentales (universales e indisponibles) y derechos patrimoniales (singulares y alienables), c) la identificación de los derechos fundamentales con la dimensión sustancial de la democracia, como ámbito de primacía sobre las mayorías políticas y, d) la no necesaria coincidencia entre derechos humanos y derechos de ciudadanía. Esas cuatro tesis permiten desprender el valor de los derechos fundamentales, como elementos que contribuyen a la paz, a la igualdad, al aseguramiento de la democracia y, sobre todo, a la protección de los más débiles". SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos… cit.* Pág. XXXVIII.

ubican en la subsecuente, las que fueron despreciadas por las instituciones públicas, vulneradas en su dignidad y en sus derechos, que acceden al sistema interamericano sorteando innumerables obstáculos y incluso luego de enfrentar a un sistema jurisdiccional nacional que no asumió los principios que hasta ahora hemos mencionado.

Los ordenes jurídicos, según Silva, pueden carecer de algún control jurisdiccional sobre la legitimidad constitucional de las leyes o prever un control determinado y en el caso de estas Constituciones "garantizadas", dicho control puede realizarse de manera difusa o concentrada.[796] Mientras que Alejandro Saiz destaca un aspecto que debe revolucionar la propia actuación de los operadores jurídicos:

> *No se trata ya sólo de la incorporación al Derecho interno de los acuerdos, declaraciones, convenciones, etc. que tengan por objeto los derechos de la persona; se trata, además y sobre todo, de adecuar la actuación de los intérpretes de la Constitución a los contenidos de aquellos tratados, que deviene así, por imperativo constitucional, canon hermenéutico de la regulación de los derechos y libertades en la Norma Fundamental, con lo que se otorga una nueva y distinta eficacia a tales instrumentos internacionales. En cierto modo podría decirse que la Constitución, desde su superioridad, asume, haciéndolos suyos, tales contenidos; y lo hace, a modo de 'reenvío móvil' (en los términos que la doctrina italiana emplea para explicar la adecuación automática de su ordenamiento a las normas del derecho Internacional generalmente reconocidas, según impone el primer inciso del artículo 10 de la Constitución de aquel país), a las regulaciones presentes y futuras y, también a las que resulten de la interpretación que de tales tratados puedan llevar a cabo los órganos de garantía en ellos establecidos. La apertura, pues, parece incuestionable; la limitación con base en el Derecho Internacional de los poderes del Estado, una imposición constitucional.* [797]

[796] *Ibídem*. Pág. 45.
[797] SAIZ Arnaiz, Alejandro. "Presentación… *cit.* Pág. XIX.

Es precisamente, bajo esta vertiente que ha venido transformándose el sistema jurídico, que modifica los términos y márgenes para el debate sobre la actuación de las autoridades jurisdiccionales frente al resto de los poderes públicos, lo que constituye un mandato ineludible, imperativo categórico que debe ser escuchado y observado en su actuación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que corresponde al proceso de implementación de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconociendo que en la primera fase del proceso contencioso fracasó en su obligación de asegurar una tutela jurisdiccional efectiva de los derechos de las víctimas y que ahora, en la fase que pretende concluir el diferendo, no admite omisión y mutis.

En estos casos, hay que señalarlo, ha quedado claro y fuera de toda discusión que las autoridades nacionales violaron determinados derechos humanos tutelados por la Convención Americana y se han dictado medidas para restituirlos de la forma más perfecta posible. La omisión, la tardanza, el escamoteo de las acciones de cumplimiento en la inteligencia de que la Corte Interamericana sólo podrá pronunciarse subsecuentemente en términos de la responsabilidad del Estado en su conjunto, sin poder individualizar las responsabilidades particulares y las que podrían derivarse de las acciones de incumplimiento, abre una ancha avenida en favor de la impunidad, la injusticia, el debilitamiento del sistema regional y extiende en el tiempo los perniciosos efectos que los actos iniciales han propiciado en la vida de las víctimas multiplicando incluso la violación por hechos subsecuentes.

Esperar a que las autoridades, de los distintos poderes, de los diversos niveles gubernativos, según el Estado sea Federal o no, por sí mismos y sin ningún sistema directo de responsabilidades, implemente las sentencias, es una ilusión o, en el mejor de los casos, supedita la efectividad de la garantía jurisdiccional interamericana a la voluntad del agente público, lo que es contrario incluso a las referencias modernas que pretendían limitar al poder público, ya no digamos, de este nuevo modelo que el Neoconstitucionalismo propone.

Como ya he venido señalando a lo largo de esta investigación, para que la garantía jurisdiccional interamericana sea realmente efectiva, es imprescindible la participación de las autoridades nacionales, pero entre estas, es insustituible la intervención del Poder Judicial y no sólo para atender los hechos que se deriven de su inmediata actuación como garantía nacional que fue insuficiente para corregir los excesos iniciales de las autoridades internas

sino, más aún, para asumir su condición esencial como operador de una garantía, en última fase en sede nacional, del pleno respeto de los derechos humanos.

En el caso de nuestro país, estos será posible si la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume su condición de Tribunal Constitucional, recibe, en sede nacional, las sentencias de la Corte Interamericana y bajo su natural jurisdicción desahoga un procedimiento para verificar la correcta implementación de la sentencia y remover todos los obstáculos para ello, a partir del uso del incidente de inejecución de sentencia. Para ello puede valerse plenamente de la interpretación propuesta del artículo 107 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que formulo en la presente investigación y que he precisado en el capítulo anterior. Lo que hasta ahora, sin embargo, no se ha hecho.

5.3. Las vacilaciones del operador jurídico para adoptar la interpretación propuesta.

Las dificultades que se enfrentan en nuestro país, como señalé en el capítulo anterior, para conseguir la plena implementación de las sentencias de la Corte Interamericana derivan de dos aspectos: la falta de una reforma Constitucional que habilite directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para recibir e implementar las sentencias y la omisión del legislador democrático para expedir la ley de reparación de los derechos humanos afectados, ordenada desde la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

Ante esas dos ausencias, la actitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sigue siendo sumamente deferente con los actores políticos que integran el Congreso de la Unión y con el resto de las autoridades de nuestro país involucradas con las acciones ordenadas por la Corte Interamericana, ya que desde la resolución del expediente Varios 912/2010 decidió autolimitarse, abdicando de su condición de órgano de control constitucional del resto de los poderes públicos, y permitiendo, en consecuencia, que el incumplimiento prevalezca.

Si bien es cierto, como ya lo señalé también, que las medidas adoptadas al interior del Poder Judicial, en lo que corresponde a las acciones que cometieron directamente los operadores jurisdiccionales en los casos analizados por la Corte Interamericana, merecen ser reconocidas, aunque deben sujetarse a una permanente evaluación, la Suprema Corte de Justicia de la

Nación no puede concebirse como aislada y ajena al resto de las acciones, ya que las determinaciones que emita la Corte Interamericana señalando el incumplimiento del Estado mexicano en el resto de las medidas se imponen, una vez más, al Estado en su conjunto y, en consecuencia, a todas las autoridades, las directamente implicadas y las que, como la Suprema Corte, pudiendo asumir una condición interna de control que propicie la debida implementación y sancione a los agentes gubernamentales responsables injustificadamente del incumplimiento, hasta ahora no lo han hecho y se niegan a hacerlo.

Y es que a todas luces luces resulta inaceptable el que a pesar de la claridad que existe en esta nueva tendencia de política constitucional, en el caso de nuestro país, la deferencia del Poder Judicial al resto de los poderes, en temas de singular trascendencia, nos muestran que la mentalidad del neoconstitucionalismo no se ha consolidado aún en el operador jurídico. Recordemos sólo algunos ejemplos.

Mientras Felipe Calderón se mantuvo en el poder, Florence Cassez permaneció en prisión como consecuencia del frenético interés del gobierno federal por encarcelar a la ciudadana francesa, para lo cual fue necesario montar un curioso episodio de telenovela que hacia escarnio público de ella y que vulneró todos los elementos del debido proceso, lo grave de este caso es que Florence sólo pudo obtener su libertad a través de un resolución jurisdiccional[798] integrada a partir de una posición protectora de sus derechos humanos pero dictada en el momento políticamente correcto, esto es, durante el gobierno de otro Presidente de la República que no compartía el mismo interés de su antecesor en el tema. Si aceptamos el principio que señala que la justicia tardada no es justicia, este caso sería en sí mismo un oprobio para nuestro Poder Judicial, pero si a ello sumamos el que la sentencia no se dicta en el momento necesario para preservar el derecho de la persona y ajustar la actuación de las autoridades al principio del debido proceso sino en el políticamente correcto, en aquel en el que la decisión adoptada ya no agravia directamente a la autoridad responsable de los hechos que violaron los derechos de Cassez, porque esa autoridad ha dejado el encargo, lo que podemos percibir es que nuestro Tribunal Constitucional no asume su naturaleza intrínseca

[798] Amparo Directo en Revisión 517/2011. Quejosa: Florence Marie Louis Cassez Crepin. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución adoptada el 23 de enero de 2013.

para controlar al poder público, por esa razón es que la resolución en el caso Cassez está lejos de ser para nuestro sistema lo que la sentencia Miranda fue para el caso Norteamericano.[799]

El ejemplo anterior sirve para plantear dudas sobre la intensidad de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de derechos humanos cuando las autoridades involucradas son esencialmente políticas, lo que genera una seria desconfianza sobre la posibilidad de que se pronuncie en el sentido que he propuesto. Lo que me conduce a señalar algo que puede considerarse contradictorio, aunque como se verá más adelante no lo es tanto, con el tema que se plantea en esta investigación. A pesar de los grandes avances que los órganos jurisdiccionales han aportado al desarrollo de los países y de la misma humanidad, y a pesar del entusiasmo que el discurso de la tutela jurisdiccional de los derechos humanos despierta, tampoco podemos confiar completa e ingenuamente en la garantía judicial como mecanismo suficiente y efectivo de control del poder público. No olvidemos que fue la Corte Suprema de Chile, durante el régimen de Pinochet, la que pretendió legitimar la actuación de las fuerzas armadas, en el extremo de este caso su Presidente llegó a negar que existieran detenciones ilegales y ejecuciones extrajudiciales, quejándose por los numerosos recursos de habeas corpus que se presentaban para conseguir la libertad de "inexistentes" desaparecidos.[800]

Y aún la Corte que con mayor entusiasmo se sigue, la que se recuerda como creadora del control judicial de la Constitución en nuestro continente, en los anales de su historia cuenta con resoluciones tan reprobables como la del caso Dred Scott vs. Sanford que derribara el compromiso de Missouri y precipitara la guerra civil,[801] o la de Plessy vs. Ferguson que estableciera la doctrina "separados pero iguales" que institucionalizara la segregación racial durante poco más de 58 años en la Unión Americana, anulando judicialmente los efectos de la XIV y XV Enmiendas a la Constitución que pretendían abolir la esclavitud y resolver el problema racial en Norteamérica.[802]

[799] MELGAR Adalid, Mario. *La Suprema Corte de Estados Unidos.* México. Ed. Porrúa, 2012. Pág. 207.
[800] Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. *Informe Final.* Vol. I Tomo I. Pág. 86. Disponible en http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html
[801] MELGAR ADALID, Mario. *La Suprema…cit.* Págs. 61 y 63.
[802] *Ibídem*. Págs. 80, 83 y 90.

Como olvidar las sentencias de ese mismo órgano jurisdiccional que aceptó discriminar a ciudadanos norteamericanos por su ascendencia japonesa, sin investigar y determinar si existía una verdadera vinculación entre ellos y la Nación del lejano oriente durante la Segunda Guerra Mundial, aceptando el inconcebible argumento de la autoridad de que era imposible distinguirlos, permitiendo el funcionamiento de guettos en territorio norteamericano en los que no sólo fueron confinados ciudadanos que hubieran nacido en Japón o ciudadanos de ese país avecindados en los Estados Unidos, sino incluso ciudadanos Americanos que fueron discriminados y tratados de esa forma sólo por tener ascendencia oriental, hechos que nos recuerdan las sentencias Hirabayashi vs. United States, 320 U.S. 81 (1943),[803] Minoru Yasui vs. U.S., 320 U.S. 115 (1943)[804] y Korematsu vs. United States, 323 U.S. 214 (1944),[805] en las que las autoridades jurisdiccionales emitieron sentencias ajenas a los principios de defensa de los derechos de estas personas y reafirmando la histeria gubernamental que se reflejó en estas políticas que violaron, a todas luces, los derechos de sus gobernados.[806]

Así que es necesario que tampoco sobreestimemos los alcances del control jurisdiccional ya que resulta imperativo apreciar los límites y riesgos de esta función que es prototípicamente

[803] En el caso de Gordon Hirabayashi, él y su familia formaban parte de la secta religiosa de los cuáqueros, fue detenido por no cumplir el toque de queda que lo obligaba a correr de la Universidad a su casa y por no acudir al confinamiento obligatorio que se había impuesto, el argumento de su resistencia se fundó en su doctrina religiosa. *Ibídem*. Pág. 139.

[804] Minorou Yasui logró la nominación como sargento segundo, estudió derecho y trabajaba en la embajada del Japón. Luego el ataque a Pear Harbor se enlistó de inmediato en el ejército norteamericano y no lo dejaron ingresar a las instalaciones del Fuerte Vancouver en Oregon, finalmente desafío el toque de queda y se presentó ante la policía para ser detenido. *Ibídem*. Pág. 140.

[805] Fred Korematsu, a diferencia de Hirabayashi y Yasui, no intentó protestar por la política de discriminación impulsada por el gobierno norteamericano, de hecho había intentado modificar su fisonomía a través de distintas operaciones quirúrgicas, se identificaba como otra persona y tenía una credencial falsa, descubierto por la policía fue detenido. *Ibídem*. Págs. 140 y 141.

[806] "El juez de la causa Alger Fee no utilizó al jurado y declaró culpable a Minoru por violar el toque de queda. Fee dejó constancia en la sentencia de que Minoru era ciudadano japonés y sujeto al Emperador de Japón, ello no obstante tener constancia de la ciudadanía estadounidense del acusado. Vinculó inexplicablemente a Minoru con los ataques a Pearl Harbor y le impuso una multa exorbitante de 5,000 dólares, enorme cantidad para la época y para las condiciones sociales y económicas de Minoru, así como un año de cárcel". *Ibídem*. Pág. 141. "La Suprema Corte resolvió la causa de Hirabayashi y emitió una breve opinión en la de Yasui. La decisión fue propuesta por el Chief Justice Harlan Fiske Stone y se resolvió de forma unánime… La resolución judicial expresa que cualquiera que sean los puntos de vista que se tengan sobre la lealtad a Estados Unidos por parte de los ciudadanos de origen japonés, no se pueden considerar como infundados los juicios del Congreso o de las autoridades militares de que haya integrantes de esa comunidad americo-japonesa que son desleales a los Estados Unidos, cuyo número y fortaleza no puede determinarse de manera precisa y pronta". *Ibídem*. Pág. 143. "En Korematsu, dos años más tarde, la Suprema Corte resolvió como constitucional el confinamiento de ciudadanos de los Estados Unidos de origen japonés". *Ídem*.

gubernamental en primer lugar y, humana en su acepción más general.[807] El que los jueces adopten una posición como la que se propone no es fácil. Si bien formalmente se reconocen como autónomos e independientes, la conformación ideológica de los órganos jurisdiccionales, el proceso político de selección[808] y la identidad de clase, factores que se involucran en el proceso de conformación de las más Alta Cortes, no han sido derrotados a pesar de los principios de inamovilidad que pretenden garantizar la plena independencia de la judicatura ya que aún con todo ello, quienes integran los órganos jurisdiccionales siguen siendo funcionarios públicos y, en términos historicistas, hijos de su tiempo, en vueltos en la lucha frente al mundo[809] y en su circunstancia.[810]

Para el caso que nos ocupa, es de notoria relevancia la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la consulta a trámite sobre la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Rosendo Radilla. Como ya señalé antes, el análisis del primer expediente Varios, el 489/2010 no llegó a feliz término al prevalecer la interpretación positivista del derecho sin que nuestros Ministros lograran reivindicar la fuerza misma de la autoridad que les fue delegada para operar la Constitución y, en consecuencia, en condiciones de resolver el problema.

---

[807] "Al encontrarnos viviendo, nos encontramos no sólo entre las cosas, sino en la sociedad. Y esos hombres esa sociedad en que hemos caído al vivir tiene ya una interpretación de la vida, un repertorio de ideas sobre el universo, de convicciones vigentes. De suerte, que lo que podemos llamar 'el pensamiento de nuestra época' entra a formar parte de nuestra circunstancia, nos envuelve, nos penetra y nos lleva". ORTEGA Y GASSET, José. "En torno a Galileo" en *Obras Completas.* 6a., edición, Madrid. Ed. Revista de Occidente, 1964. Tomo V. Pág. 25.

[808] Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el debate provocado por la terna presentada por el Presidente de la república para sustituir al Ministro Sergio Valls, nominando entre ellos a Eduardo Medina Mora. SDP.noticias.com " 'Nominación de Medina Mora hiere al Poder Judicial': Magistrado Hernández Orozco" consultado en http://www.sdpnoticias.com/nacional/2015/03/05/nominacion-de-medina-mora-hiere-al-poder-judicial-magistrado-hernandez-orozco

[809] "La vida no es sin más ni más el hombre, es decir, el sujeto que vive. Sino que es el drama de ese sujeto al encontrarse teniendo que bravear que nadar naufrago en el mundo. La historia no es, pues, primordialmente psicología de los hombres, sino reconstrucción de la estructura de ese drama que se dispara entre el hombre y el mundo. En un mundo determinado y ante él los hombres de psicología más diversa se encuentran con cierto repertorio ineludible y común de problemas que da a su existencia una idéntica estructura fundamental. Las diferencias psicológicas, subjetivas, son subalternas y no hacen más que poner menudas indentaciones en el esquema de su drama común". ORTEGA Y GASSET, José. "En torno…*cit*. Págs. 26 y 27.

[810] "Hemos visto cómo la idea del mundo o universo es el pleno que el hombre se forma, quiera o no, para andar entre las cosas y realizar su vida, para orientarse en el caos de la circunstancia. Pero esa idea le es, por lo pronto, dada por su contorno humano, es la idea dominante de su tiempo. Con ella tiene que vivir sea aceptándola, sea polemizando en tal o cual punto contra ella". *Ibídem*. Págs. 25 y 26.

"Sin haber hecho más que asomarnos al asunto nos encontramos, pues, con estas verdades claras: 1.o, toda vida del hombre parte de ciertas convicciones radicales sobre lo que es el mundo y el puesto del hombre en él — parte de ellas y se mueve dentro de ellas; 2.o, toda vida se encuentra en una circunstancia con más o menos técnica o dominio sobre el contorno material ". *Ibídem*. Pág. 26.

Tuvo que venir la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 para que la Corte, "facultada" por el Poder Reformador de la Constitución, pudiera sentirse cómoda al operar el nuevo texto y resolver satisfactoriamente el segundo expediente Varios, el 912/2010, por el que tanto se ha aplaudido a nuestro órgano jurisdiccional. Este viraje en la decisión del operador constitucional nos muestra que los más altos jueces del país, en la etapa del neoconstitucionalismo mexicano, siguen supeditados a las debidas habilitaciones provenientes del Poder Legislativo y su actuación se sigue circunscribiendo a los márgenes que el poder político establece y con los que el intérprete constitucional es deferente sobremanera.

En todos estos acontecimientos hay sin embargo, graves ausencias que han dificultado el pleno imperio del discurso de los derechos humanos. Por un lado, el Poder Reformador de la Constitución determinó la obligación del Congreso de la Unión para emitir en el plazo de un año, la ley que establecería el procedimiento para la reparación de los derechos humanos violados, lo que hasta ahora no se ha hecho. Por otro lado, en ocasión del análisis de los expedientes Varios, la Corte decidió analizar de manera autónoma, al resto de los poderes e instancias gubernamentales, la sentencia de la Corte Interamericana y se impuso una autolimitación para no pronunciarse sobre las obligaciones que le resultaban al resto de los poderes públicos y a las instancias de gobierno. La primera omisión, la del legislador, nos impide contar con un instrumento que regule adecuadamente la implementación de las sentencias.[811] La segunda omisión, la de la Suprema Corte, implicó una inaceptable declinación del ejercicio de su potestad natural e intrínseca: el control judicial de las actuaciones gubernamentales.[812]

---

[811] "…la existencia de omisiones absolutas es especialmente clara cuando la Constitución impone al legislador la creación de un órgano o institución, y éste no cumple dicho mandato" DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias… cit.* Pág. 180.

[812] "El 'constitucionalismo' envuelve completamente la legislación en una red de vínculos jurídicos que debe ser recogida por los jueces, ante todo por los jueces constitucionales. El 'legalismo', por el contrario, se preocupa por la autonomía del legislador y por eso exige que el control de la jurisdicción sobre el legislador discurra dentro de límites compatibles con tal autonomía. Desde la óptica de la doctrina de las fuentes, para el 'constitucionalismo' la Constitución es un programa positivo de valores que ha de ser 'actuado' por el legislador; para el 'legalismo' la Constitución es un bosquejo orientativo que ha de ser simplemente 'respetado' por el legislador. Los jueces, en este segundo caso, se verán inducidos a reconocer al legislador amplios ámbitos de libertad no prejuzgados por normas constitucionales, mientras que en el primero se sentirían autorizados a realizar un control de fondo e ilimitado sobre todas sus decisiones y en todos sus aspectos." ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho… cit.* Pág. 151. "Lo cierto, sin embargo, es que un fuerte grado de intervencionismo judicial bien entendido es consustancial al modelo del Estado constitucional de derecho. O, para decirlo de otra manera: los jueces que intervienen en cuestiones 'políticas' lo único que están haciendo es llevar a la práctica lo que expresamente señalan los textos

Supongamos por un momento que realmente sea necesaria la reforma constitucional que habilite a la Suprema corte de Justicia de la Nación para recibir la sentencia y supervisar su cumplimiento en sede interna, ¿será esto suficiente? Yo creo que no si antes no logramos cambiar las convicciones y las creencias de nuestros Ministros, no olvidemos que incluso la existencia misma de la disposición constitucional no es por sí misma garantía suficiente de su adecuada interpretación, lo que ocurrió por ejemplo, en los casos Radilla, Fernández, Rosendo y Cabrera, en ellos la actuación de nuestras autoridades judiciales no fue del todo acertada en la interpretación de la propia norma Constitucional que impedía la extensión del fuero de guerra.

Recordemos que los representantes de las víctimas en el caso Radilla solicitaron declarar inconvencional el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, bajo la interpretación jurisdiccional de nuestra Suprema Corte, propiciaba la extensión del fuero de guerra, provocando que en dicha sentencia, la Corte Interamericana encontrara perfectamente convencional el artículo combatido,[813] procediendo a declarar inconvencional la deficiente interpretación jurisdiccional que extendió el fuero militar a *"personas que no pertenezca al ejército"*,[814] impidiendo con ello la impugnación de las resoluciones militares en el fuero civil, en este caso, la Corte Interamericana no tuvo que echar mano sólo de la norma Convencional, sino que le sirvió la propia disposición Constitucional indebidamente interpretada por nuestra Suprema Corte.[815]

Lo que, como bien nos recuerdan Ferrer y Silva, se aprecia en un pronunciamiento de nuestro Tribunal Constitucional, adoptado meses antes de que la Corte Interamericana de Derechos

constitucionales acerca del control de los poderes públicos… Un juez activista es el modelo expresamente recogido en las constituciones propias del 'neoconstitucionalismo', como lo ha destacado Perfecto Andrés Ibañez." CARBONELL, Miguel. "Prólogo" a GUASTINI, Riccardo. *Teoría…cit.* Pág. 21. "…los ejemplos más conocidos de fuerte activismo judicial se han dado sobre todo en relación con los derechos fundamentales. Los jueces activistas han concentrado su actuación en generar las condiciones para reconocer una dimensión fuertemente normativa (a veces incluso de carácter prestaciones, dependiendo del caso) a los derechos fundamentales. El activismo judicial ha permitido alcanzar lo que algunos teóricos han denominado la 'revolución de los derechos'". *Ibídem*. Págs. 21 y 22.

[813] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párr. 341.

[814] *Ibídem*. Párr. 338.

[815] *Ibídem*. Párr. 340.

Humanos emitiera la sentencia en el caso Radilla, en ocasión del amparo en revisión del caso Reynalda Morales nuestra Suprema Corte de Justicia confirmaría una interpretación jurisdiccional que a la posteriormente sería declarada como inconvencional.[816]

Por lo que aún la existencia misma de un dispositivo constitucional claro y preciso no es garantía suficiente de que el operador jurídico va a realizar la interpretación adecuada y, es posible en cambio, que emita un criterio de aplicación que responda al interés del poder público y no a la debida defensa del derecho del más débil.

5.3.1. Dos argumentos de la SCJN que deben considerarse.

El tema del incumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos en los que nuestro país ha sido parte, es un asunto que incipientemente se ha analizado jurisdiccionalmente y sobre el cual se han emitido dos pronunciamientos, ambos en la resolución del amparo en revisión 375/2013 promovido por Jorge Castañeda Gutman, que vale la pena tener presentes. El primero de ellos es para establecer un precedente que señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es incompetente para declarar cumplida una sentencia y el segundo para señalar que vía amparo puede procederse en contra de la falta del debido cumplimiento de algún aspecto en particular. Sobre el primer tema, existe una tesis aislada de la Primera Sala que señala:

> *SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. LA DETERMINACIÓN DE SI ESTÁN CUMPLIDAS ES UNA FACULTAD EXCLUSIVA DE ESE ÓRGANO, POR LO QUE NO ES CUESTIÓN JUSTICIABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA). Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Poder Judicial de la*

[816] "Es significativo que tan sólo dos meses antes de la sentencia Radilla, la SCJN resolviera el caso Reynalda Morales en un sentido reduccionista… Nos referimos al Amparo en Revisión 989/2009 (Reynalda Morales Rodríguez), resuelto el 10 de agosto de 2009, por mayoría de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra de la opinión de los señores Ministros Cossío Díaz, Gongora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza". FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción…cit.* Págs. 31 y 32.

Federación, aun en ejercicio de sus poderes de control constitucional, no está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano. Esta calificación de no justiciabilidad en sede interna no rompe con la coherencia del modelo de Estado Constitucional, pues no implica el reconocimiento de una categoría de casos impune al escrutinio de los derechos humanos; por el contrario, justamente, su reconocimiento conlleva el respeto a un diseño institucional reconocido constitucionalmente que da cabida a un medio internacional de protección de los derechos humanos, por lo que al existir un obstáculo técnico, cuya teleología es evitar una inapropiada interferencia del Poder Judicial de la Federación en un diseño supranacional, cuando se impugne la omisión de las autoridades de dar cumplimiento a la sentencia de dicho tribunal, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo abrogada, en relación con la fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal, interpretado este último a contrario sensu. Tesis: 1a. CXLII/2014 (10a.) , Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, Libro 5, Abril de 2014. Página: 821.

Sobre dicho pronunciamiento hay que señalar algunos aspectos esenciales. Cuando un asunto es sometido al conocimiento de la Corte Interamericana para resolver una controversia en la que la Comisión Interamericana estima que se han afectado derechos convencionalmente reguardados y luego de un procedimiento de conciliación y reparación que no ha sido efectivo, el acusado de los hechos es el Estado Nacional en su conjunto. Así que, por poner sólo algunos ejemplos, en el caso del “Campo Algodonero” el acusado no es el Agente del Ministerio Público de la Federación comisionado a la Agencia Mixta de Investigaciones de Homicidios de Mujeres que hubiera estado en turno el 20 de octubre de 2003 en Ciudad Juárez o los funcionarios que debieron realizar una pesquisa efectiva a partir de la denuncia presentada por los familiares y atendiendo los testimonios ofrecidos posteriormente; en el caso Radilla, los acusado no son los militares que detuvieron el 25 de agosto de 1974 a Rosendo Radilla Pacheco, tampoco el Agente del Ministerio Público del Fuero Federal, adscrito a la Delegación Estatal Guerrero que el 6 de diciembre de 2000 se declaró incompetente o los Magistrados integrantes del Primer

Tribunal Colegiado que el 24 de noviembre de 2005 confirmaron la resolución del Juzgado Sexto de Distrito desechando la impugnación sobre la jurisdicción militar en el caso.

En estas y en el resto de las sentencias, a quien se acusó como responsable de los hechos que violaron los derechos convencionalmente protegidos y a quien se declaró responsable fue al Estado mexicano, lo anterior en plena observancia de lo dispuesto por los artículos 33, 44, 51, 61, 63 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que es el Estado, en su conjunto, unitario, el responsable de cumplir la sentencias y es, la misma entidad, la que se encuentra sujeta al proceso de supervisión de cumplimiento que realiza la misma Corte Interamericana.

A partir de la inconformidad de Panamá sobre las acciones para verificar el cumplimiento de la sentencia emitida en el caso Baena, el órgano jurisdiccional interamericano decidió explicar sus competencias para supervisar el cumplimiento de sus resoluciones al señalar lo siguiente:

> *59. Dado que es ésta la primera vez que un Estado parte en un caso ante la Corte Interamericana cuestiona la competencia del Tribunal para supervisar el cumplimiento de sus sentencias, función realizada en todos los casos sentenciados e invariablemente atendida por los Estados Partes, este Tribunal considera necesario hacer referencia a la obligación de los Estados de cumplir las decisiones emitidas por la Corte en todo caso en que sean partes, y a la competencia de la Corte Interamericana para supervisar el cumplimiento de sus decisiones y emitir instrucciones y resoluciones para el cumplimiento de las medidas de reparación por ella ordenadas.*
>
> *60. Una vez que la Corte se ha pronunciado sobre el fondo y las reparaciones y costas en un caso que fue sometido a su conocimiento, resulta necesario que el Estado observe las normas de la Convención que se refieren al cumplimiento de esa o esas sentencias. De conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Convención Americana, las sentencias de la Corte deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra. Asimismo, el artículo 68.1 de la Convención Americana estipula que "[l]os Estados Partes en la Convención se*

comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes". La obligación convencional de los Estados Partes de dar pronto cumplimiento a las decisiones de la Corte vincula a todos los poderes y órganos estatales.[817]

De todo lo anterior y siguiendo la expresión del Ex juez García Ramírez, en el sentido de que son los Estados los que se encuentran en el horizonte del sistema interamericano, debemos deducir lo siguiente: El Pacto de San José es un tratado debidamente firmado y ratificado por diversos países, entre ellos México, el que establece una serie de derechos que los Estados se comprometieron a respetar y garantizar en beneficio de toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (art.1) así como a adoptar medidas legislativas o de otro carácter para hacerlos efectivos (art. 2). En el mismo tratado se establecieron dos garantías para verificar su cumplimiento, una no jurisdiccional, el procedimiento ante la Comisión Interamericana, y otra, claramente jurisdiccional, ante la Corte Interamericana. Como consecuencia de la garantía jurisdiccional, la Corte puede emitir una sentencia que es firme, inatacable y de obligado cumplimiento por parte del Estado, es decir de todas las autoridades que lo integran y no de la particular que haya cometido la afectación directamente. Para verificar que esto sea así, la Corte ha integrado un procedimiento de supervisión de cumplimiento integrando facultades implícitas.

Entendido así el procedimiento, en la jurisdicción internacional, entre la Corte Interamericana y el Estado en su conjunto, la resolución de la Primera Sala de nuestra Suprema Corte y a la que me referí, es completamente congruente con las disposiciones del derecho internacional. Sólo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos le compete señalar si un Estado Nacional ha cumplido o no con la sentencia.

Pero ni el Estado Nacional es lo mismo que cada una de las autoridades internas en cuyo ámbito de responsabilidades se encuentra la adopción de cada una de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana, ni tampoco es lo mismo cumplir la sentencia que implementar una por una las acciones que se ordenaron. El Estado Nacional y el cumplimiento de la sentencia son dos factores que concurren en un mismo nivel cognoscitivo del problema en cuestión, en

[817] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panama. Sentencia del 28 de noviembre de 2003, Competencia. Párrs. 59 y 60.

el ámbito internacional, y en la condición de elementos de resultado último del procedimiento, tanto en lo contencioso como en sus conclusiones. Mientras que cada una de las autoridades nacionales y las acciones de implementación son dos elementos que corresponden a un nivel distinto, la jurisdicción nacional, y son factores de medios, de procedimientos nacionales al interiorizarse la sentencias.

Al respecto, magistralmente Yuria Saavedra ha hecho una clara distinción entre ambos conceptos al señalar:

> *Ahora bien, debemos precisar que no es lo mismo "implementación" que "ejecución" de las sentencias de la Corte IDH. Algunos textos se refieren indistintamente a ambos términos, sin embargo, el primero se refiere a las medidas o actos llevados a cabo por los Estados en el ámbito doméstico o interior para dar cumplimiento efectivo a las sentencias, mientras que el segundo descansa en órganos o instancias supranacionales investidas con facultades para "hacer cumplir" dichas sentencias, o al menos para persuadir su acatamiento.*[818]

Es bajo esa acepción que a lo largo del presente estudio me he referido a la necesidad de que el Estado mexicano cumpla con las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo casos que aún no se han concluido y sobre los cuales el guardián último del Pacto de San José sigue ejerciendo su facultad de supervisar el cumplimiento.

Para que el Estado mexicano cumpla con dichas resoluciones se requiere que todas las autoridades que lo integran asuman una actitud de plena responsabilidad y propicien que las sentencias se reciban, en sede interna, y se controle adecuadamente la actuación de cada una de las instancias gubernamentales responsables de adoptar cada una de las resoluciones contenidas en las determinaciones emitidas por la Corte Interamericana. Así que en ejercicio de las atribuciones que corresponden a cada una de las autoridades nacionales involucradas

[818] SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación…*cit*. Págs. 100 y 101.

o impelidas directamente por el sentido de las medidas de reparación ordenadas, cada autoridad nacional está obligada a adoptar o implementar las medidas que particularmente le correspondan. A las autoridades nacionales todas, que integran el Estado, les corresponde el deber de vigilar a las autoridades particulares, propiciar que se implementen las acciones y sancionar los incumplimientos de la resolución que, por equipararse con las que se emiten en los procedimientos de garantía jurisdiccional descritos en el texto constitucional, deben conservar el mismo grado de eficacia que incluye, un determinado sistema de responsabilidades atribuibles y exigibles a los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan con sus obligaciones, que es lo que he venido proponiendo.

Advertido lo anterior conviene referirme al segundo precedente aludido y que fue emitido también por la Primera Sala y constituye una tesis aislada, el que señala:

> *SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES DERIVADAS DE AQUELLAS CUYO CUMPLIMIENTO PUEDE ANALIZARSE EN EL JUICIO DE AMPARO. El artículo 103, fracción I de la Constitución Federal establece que el juicio de amparo* ***procede contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales*** *de los que el Estado Mexicano sea parte y* ***las garantías otorgadas para su protección;*** *del que se deriva que el juicio constitucional requiere para su procedencia no sólo de la existencia de un acto de autoridad (positivo o negativo) o de una norma jurídica del que se pueda predicar una probable violación a los derechos humanos, sino que además se trate de un acto de autoridad apto para su conocimiento judicial. Excepcionalmente, no se actualiza esta propiedad de justiciabilidad cuando la Constitución otorga claramente la determinación de una cuestión a una de las ramas u órganos políticos, o determinados órganos especializados para ser resuelta por criterios de oportunidad o de especialidad. No tomar ello en consideración implicaría, por parte del Poder Judicial mexicano, sustituirse en esas facultades de apreciación y arriesgar la racionalidad constitucional de un determinado diseño institucional. Esta categoría de casos es sumamente excepcional y esta Suprema Corte se niega a encontrar especies del*

mismo de manera ordinaria, salvo que satisfagan contundentemente las notas constitutivas de dicha categoría y no se genere una incoherencia al interior del modelo de estado constitucional, lo cual requiere un análisis casuístico. Así, los actos de autoridad cuyo escrutinio implique indefectiblemente un pronunciamiento simultáneo sobre la interrogante de si una sentencia de la Corte Interamericana está cumplida o no constituye un "núcleo duro" de una cuestión no justiciable en sede interna, por las razones ya expuestas. No obstante, a medida que existan actos que se alejen de este punto fijo, de manera casuística, las juezas y los jueces de amparo deben determinar si esta potencial intromisión en el ejercicio de facultades especiales atribuidas con exclusividad a un órgano internacional se diluye al grado de verse derrotada por el principio pro actione y, por tanto, por la procedencia del juicio constitucional. La exigencia de justiciabilidad se robustecerá a medida que el análisis de los actos reclamados no exija de los jueces constitucionales responder a la interrogante de si la sentencia internacional está o no cumplida, sino ***exija la respuesta de cuestiones incidentales o indirectas y del acto reclamado dependa la satisfacción de un derecho del quejoso -por ejemplo, actos reclamados por la víctima declarada y/o beneficiaria de reparaciones-.*** *TA 1a. CXLIII/2014 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I Libro 5, Abril de 2014, Página: 822.* (Énfasis añadido).

Sobre dicho pronunciamiento hay que señalar una evidente contradicción entre el pronunciamiento y el mismo texto constitucional. El texto del criterio señala que "*el juicio de amparo* ***procede contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales*** *de los que el Estado Mexicano sea parte y* ***las garantías otorgadas para su protección;…"*** del cual podemos señalar las siguientes implicaciones:

Mientras que la disposición contenida en el texto constitucional, en la fracción I del artículo 103, registra la decisión del Poder Reformador que estableció como materia del juicio de amparo la revisión de las norma generales, actos u omisiones, que violen "**los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección**", unidos así,

derechos y garantías, que pueden estar contemplados en “esta Constitución” o en “los tratados internacionales”.

Esta reconstrucción que realiza la Primera Sala de los supuestos nos demandan precisar una sutil ligereza del operador constitucional en este caso que debe despertar la atención sobre las licencias que se permiten nuestras más altas autoridades judiciales cuando se trata de reconstruir el texto de las disposiciones constitucionales de una manera distinta a su original diseño por el Poder Reformador de la Constitución, ya que en el contenido de la tesis los derechos humanos reconocidos en la Constitución aparecen así, solos, seguidos por los tratados internacionales que subsecuentemente son acompañados por las garantías para su protección. Esta construcción parecería diferenciar por un lado a los derechos reconocidos por la Constitución, así solo ellos, ausentes sus garantías, frente a los derechos reconocidos por los tratados internacionales que si son acompañados por las garantías para su protección.

Bajo este supuesto, la Primera Sala nos presenta dos supuestos en los que procede el juicio de amparo:

I. Cuando las autoridades emitan normas generales, cometan actos u omitan realizar otros que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución sin las garantías otorgadas para su protección, o

II. Cuando las autoridades emitan normas generales, cometan actos u omitan realizar otros que violen los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales o las garantías para su protección.

En el supuesto que es motivo de estudio en esta investigación, la Primera Sala nos diría que es materia de juicio de amparo la violación a la garantía, es decir, a la sentencia de la Corte Interamericana, siempre que se trate de *cuestiones incidentales o indirectas y del acto reclamado dependa la satisfacción de un derecho del quejoso -por ejemplo, actos reclamados por la víctima declarada y/o beneficiaria de reparaciones-.* Por decir algo, si la señora Rosendo aprecia que la SEP no ha establecido procedimiento para garantizar los estudios de su hija, al tratarse de un aspecto indirecto relacionado con el derecho de la quejosa, podría, según esta interpretación acudir al juicio de amparo.

Esta respuesta propuesta por la Primera Sala tiene algunas claras deficiencias que continuación enuncio.

En primer lugar, hay que señalar las condiciones que explican la redacción actual del artículo 103 fracción I en los términos vigentes. Dicho artículo sólo ha sido reformado en dos ocasiones, la primera a través de la reforma judicial promovida por el Presidente Zedillo en 1994,[819] sin afectar la fracción I, y la segunda, en el marco de la reforma de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 06 de junio de 2011.

En el texto original de 1917, la fracción primera del 103 señalaba lo siguiente: “Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales”, como consecuencia, era materia del juicio de amparo las llamadas, en ese entonces, garantías individuales que hoy conocemos como los “derechos humanos reconocidos” en la “Constitución”. Esto resultaba perfectamente lógico, era las violaciones a los derechos, lo que sería resuelto a través del juicio de amparo que desde siempre ha sido la garantía jurisdiccional para su protección.

La reforma constitucional en materia de amparo del 06 de junio, hermana de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio, reformó la fracción perfeccionando el concepto “leyes” que fue sustituido por “normas generales” añadiendo además las “omisiones”, modificando el término garantías para precisar que se tratan de derechos reconocidos y garantías otorgadas para su protección, así mismo se amplían las fuentes al reconocerse el reconocimiento en sede constitucional y en sede internacional.

Bajo el texto explícito de la Constitución debemos deducir que las autoridades pueden: 1) emitir normas generales, 2) cometer actos, u 3) omitir realizar determinados actos. Cualquiera de estos tres supuestos pueden: a) violar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y las garantías otorgadas para su protección o b) violar los derechos humanos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y las garantías otorgadas para su protección.

[819] La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

Esta es la construcción y contenido del dispositivo constitucional del que sutilmente se ha apartado la Primera Sala para pretender distinguir que la materia del juicio de amparo es por: 1) la violación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución; 2) la violación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y 3) la violación de las garantías para su protección, siempre y cuando se trate de aspectos incidentales e indirectos. Por lo que por esta vía cabría, con el resto de las restricciones que enuncia, demandar el cumplimiento de las acciones de reparación contenidas en las sentencias de la Corte Interamericana.

Esto nos conduce al segundo aspecto que debemos apreciar. Como señalé en los párrafos previos, la construcción que hace la Segunda Sala se aparta del texto original del dispositivo constitucional, realiza un rediseño del texto constitucional que no es congruente con lo que la fracción precisa ya que esta se compone de tres elementos: 1) las acciones sujetas a control (normas generales, actos u omisiones), que 2) violen derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas, 3) ya sea que su reconocimiento se contenga en la Constitución o en los tratados internacionales.

Frente a esta lógica del texto Constitucional, la Primera Sala pretende imponer una serie de distinciones que el texto no contiene al construir su silogismos planteando los tres elementos en un orden distinto: 1) las acciones sujetas a control (normas generales, actos u omisiones), que 2) violen derechos humanos reconocidos en la Constitución y 3) o en los tratados internacionales y sus garantías otorgadas.

El traslado de las garantías de un lugar a otro en la fórmula provoca que, digámoslo en término algebraicos, cambie el signo del elemento, ya que mientras en la fórmula del texto literal “suma” la materia del juicio de amparo a la violación a los derechos reconocidos y a las garantías otorgadas, sean constitucionales o de tratados internacionales, en la tesis aislada emitida por la Primera Sala “resta” sus efectos al pretenderse que sea materia del amparo la violación sólo de los derechos reconocidos en la Constitución y de los derechos reconocidos en los tratados internacionales y las garantías para su protección.

Este creativo rediseño del dispositivo constitucional no es ni ingenuo ni espontáneo, es consecuencia de un aspecto crucial que no quiere ser reconocido por el operador jurídico. Hay una garantía otorgada para la protección de derechos humanos reconocidos en la Constitución, cuya violación no puede ser combatida vía amparo, aunque se trate de temas incidentales o indirectos, ya que la violación de una sentencia de amparo no puede ser combatida por un nuevo amparo, lo que en cambio si pretende la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando pretende abrir el proceso de amparo a los incidentes en la ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana lo que, a pesar de todo lo que se pretenda señalar, sigue siendo materia de la autoridad jurisdiccional regional.

Lo que nos ubica en una complicación más del criterio orientador de la Primera Sala, este consiste en un aspecto de singular importancia ya que el operador jurídico pretende ubicar las acciones que deben implementar las autoridades directamente responsables de adoptar las medidas de reparación como actos nuevos, emergentes, distintos e independientes entre la autoridad y el gobernado, acercándose al criterio que revisamos antes del Tribunal Constitucional Español en la sentencia en el caso Barbera, Mesegue y Jabardo y que analicé en el capítulo tercero, esta propuesta desvía la atención del aspecto más importante: Estas acciones que constituyen deberes de reparación de las autoridades no son resultado de una nueva relación directa y aislada entre la víctima y la autoridad nacional, no son hechos nuevos, emergentes e independientes del pasado inmediato, sino que se encuentran directamente vinculados con una resolución final, última e inatacable dictada en plena jurisdicción en un procedimiento de garantía jurisdiccional señalado en un tratado internacional reconocido por nuestro país y que, como consecuencia del artículo primero de la Constitución General de la República, se equipara a las garantías jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos existentes en el ámbito nacional, en la especie, el amparo.

Por lo tanto, así como el incumplimiento de la sentencia del juicio de amparo no puede combatirse con otro juicio de amparo, la injustificada implementación de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos tampoco puede ser impugnada por vía de juicio de amparo, salvo que tratemos de impulsar un control difuso de la falta de implementación de las medidas contenidas en la sentencia internacional lo que directamente restaría eficacia al procedimiento, reduce importancia a una resolución emitida por el intérprete último del Pacto de San José, aperturando una cadena contenciosa que puede extenderse en

el tiempo, en recursos subsecuentes, largos, inefectivos y que todos ellos pueden constituir afectaciones adicionales a los derechos de las víctimas que exigen y merecen la plena reparación de sus derechos violados.

5.4. El activismo ciudadano puede ayudar a que la SCJN asuma su condición como Tribunal Constitucional.

Si todos los instrumentos administrativos, políticos y judiciales han sido insuficientes para contener el abuso del ejercicio del poder político y preservar el respeto a los derechos humanos aún en las sociedades fundadas en libertad y democracia, ¿podemos declararnos predestinados a padecer los recurrentes abusos de los gobernantes? ¿Debemos resignarnos a que la regularidad democrática falle de vez en vez y aceptarlo con paciencia franciscana?

Estoy convencido de que el pueblo no debe rendirse en su lucha para contener al poder político y, al contrario, debemos redoblar nuestros esfuerzos para conseguirlo.

Cuenta la historia antigua que en el año 458 a. C., cuando la República Romana se encontraba en peligro ante la invasión de los ecuos y volscos, el Senado acudió a Lucio Quincio Cincinato, a quien se le otorgaron poderes absolutos y fue nombrado dictador. Los diferentes relatos señalan que cuando le notificaron la designación que se le había hecho, Cincinato se encontraba arando sus tierras.[820] Cumplida su misión, el dictador se despojó de la toga orlada de púrpura luego de dieciséis días del ejercicio de dicha dignidad y, a pesar de que podía detentar el poder durante seis meses más,[821] decidió renunciar a las dignidades que se le

[820] TITO LIVIO. *Historia de Roma desde su fundación.* Libros I a X. Trad. Antonio D. Duarte Sánchez. Pág. 114. Disponible en http://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QafFMQKEyZSnCZnx3yA7UpcDM_ZUqdLk62QluXs0-Pflz-gPyOX_PEDlHDNigodV4gjFOfrNoeDCJDIzjxvHAnJzhXYczz8J25eYS5wusaziuGeiyvnrxDO3dfOPZfRpdg6pMb4l0PWyldPQ7PUaVUt6LYwXoeSPes0V33fwmQpto-bguiAjS4yBp8KWJoPIDDA3Akk87NhU6-GuMCHq830wEWhynFFCqFtbyVe8HUD25b2xgYkIVT-rRO-Lx6SC5fwZn8YdZBj3giUZkupPYocGqQ5fVREfu6GfqHJgW5hV0QYqJHM

[821] "Ese día, fue entregada la ciudad de Túsculo a Lucio Mamilio, con la aprobación general. El dictador habría abandonado enseguida su magistratura si no se lo hubiera impedido la Asamblea que debía juzgar a Marco Volscio: el miedo al dictador evitó que los tribunos lo obstruyeran. Volscio fue condenado y marchó al exilio en Lanuvio. Quincio renunció al decimosexto día de la dictadura que le había sido concedida por seis meses". *Ibídem*. Pág. 116.

habían impuesto, reincorporándose a sus labores personales. Por ese gesto, Cincinato constituyó un símbolo del espíritu cívico entre el pueblo romano, destacando por su honestidad, austeridad y servicio al interés general por encima de ambiciones personales,[822] por eso ha pasado a la historia como un ejemplo de virtud política e incluso, en otra ocasión más, fue llamado al servicio público.

Emulando tan ejemplar trayectoria, George Washington ha sido también reconocido por su decisión de no acudir por tercera ocasión a las elecciones presidenciales, declarando que dos términos eran suficientes para cualquier presidente. Lo que provocaría una enmienda a la Constitución de Estados Unidos limitando a ese plazo la duración del mandato presidencial.[823]

Y como olvidar, en el caso de nuestro país, el ejemplo del cura de Carácuaro, Don José María Morelos y Pavón, quien rechazara la designación que el Congreso de Chilpancingo le formulara como "Generalísimo de las Armas del Reino y la autoridad del Supremo Poder Ejecutivo" prefiriendo su declaración como "Siervo y esclavo de mi Patria".[824]

He querido referirme a estos tres ejemplos memorables de hombres que, en el ejercicio de poderes extraordinarios, lograron tener la firmeza y el temple para ejercerlo en la justa medianía de la virtud cívica, quizá por ello es que su legado es tan reconocido y su memoria tan recordada. A diferencia de ellos, es mayor la frecuencia con la que el ejercicio del poder público se vincula a prácticas corruptas o viciadas, según la antigua clasificación del mismo.

Como exponentes más avanzados de esa condición corrupta y viciada del ejercicio del poder público, debe señalarse lo ocurrido en Colombia y en México. En Colombia, a tan difícil situación se le ha denominado como el estado de cosas inconstitucional;[825] en nuestro país,

---

[822] ORTEGA GUTIÉRREZ, David. "Cincinato: la fuerza del ejemplo". "El Imparcial", 25 de junio de 2014. Livio comenzó la narración de la intervención de Cincinato con estas palabras: "Vale la pena que aquellos que desprecian todos los intereses humanos en comparación con la riqueza, y creen que no hay posibilidades de honores o de virtud excepto cuando la riqueza es abundante, escuchen esta historia". TITO LIVIO. *Historia… cit.* Pág. 114.

[823] http://www.alternativasnoticiosas.com/2014/12/mandela-washington-y-cincinato-dos.html

[824] JIMÉNEZ RICARDEZ, Rubén, compilador. *El Congreso de Anahuac. Antología documental. Colección Congreso de Chilpancingo (1813) Constitución de Apatzingán (1814).* México. Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014. Volumen 1. Pág. 164.

[825] "4.2.5.2.1. Como factores o causas que producen la existencia de un estado de cosas inconstitucional, destacó los siguientes:

los graves acontecimientos que se han acumulado en los últimos años hasta llegar a la desaparición de los normalistas de Ayotzinapan, podríamos caracterizarlos como un estado generalizado de corrupción,[826] incompetencia[827] e impunidad.[828] Ambos casos, y lo que ocurre

1) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
2) La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar estos derechos.
3) La adopción de prácticas inconstitucionales, como la exigencia de incorporar la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
4) La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
5) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, para la adopción mancomunada de un conjunto de medidas multisectoriales que… exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
6) Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial." Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-068/10.

[826] Al respecto, me refiero a lo señalado por Alejandro Tomasini Bassols al referir: "El tema de la corrupción en México es un tema tan complejo como delicado y que en verdad urge ya abordar frontalmente para poder lidiar con ella de manera efectiva. Dicho tema es complejo por la cantidad de facetas o aspectos que presenta y es delicado porque la vida nacional se ha visto profundamente afectada por la omnipresencia y (de seguir así las cosas) la omnipotencia de la corrupción. Modalidades de corrupción son e.g., el tráfico de influencias, el contrabando, el soborno, el peculado, el uso privado de bienes públicos, el castigo al inocente y el premio a quien no lo merece. Se trata, como puede fácilmente apreciarse de prácticas por todos conocidos, de formas de conducta familiares y en las que, de uno u otro modo, incurre la inmensa mayoría de la población. Lo que, sin embargo, la gente resiente pero no comprende es que la corrupción significa, de manera gradual pero in crescendo, la destrucción de la vida institucional, el desprecio por la legalidad y el triunfo de la ilegitimidad y de la inmoralidad. Una sociedad corrupta no puede ser sino una sociedad en estado de descomposición y, por consiguiente, tiene necesariamente que ser una sociedad injusta. Dada la extensión y la profundidad alcanzadas por la corrupción en nuestro país, no sería una exageración afirmar que estamos frente a un peligro de seguridad nacional". Consultado en http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf

[827] "Al considerar los acontecimientos que cotidianamente vemos o de los que se nos informa, son perceptibles una gran cantidad de errores. Falsas proyecciones de las que derivan importantes decisiones, identificación de cadáveres, de los que dependen procesos judiciales; deficiente elaboración de normas legales o reglamentarias, de las que dependen concretas acciones humanas, públicas o privadas. Lo equivocado de estos actos puede deberse de un error de diagnóstico, de diseño o de ejecución. Lo relevante es que con base en lo que se haya hecho, otros llevarán a cabo actos con indisolubles consecuencias individuales o sociales. Mucho de lo mal que se hace por parte de las acciones públicas, no tiene que ver con actos de corrupción, no provienen del soborno o de la 'mordida'. Muchas veces no son necesarias éstas para que un curso normal de la acción se desvíe intencionalmente a efecto de impedir que alcance su resultado ordinario o de plano otro completamente distinto". COSSÍO DÍAZ, José Ramón. "Corrupción e incompetencia" en http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/10/73043.php

[828] Para precisar el contenido del concepto impunidad, utilizó la caracterización señalada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversas ocasiones entre ellas destaco las siguientes: "175. En reiteradas oportunidades el Tribunal ha señalado que el Estado tiene el deber de evitar y combatir la ***impunidad***, que la Corte ha definido como 'la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana'." Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, Párrafo 175. "...] el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la ***impunidad*** propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares". Corte Interamericana de Derechos Humanos. Corte IDH. Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, supra nota 3, párr. 126; Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100. supranota

en el resto del continente, sólo pueden tener efectos perniciosos en la seguridad de la persona, en el ejercicio de sus libertades y el goce de sus derechos.

Con frecuencia desde el poder público se actúa, en ocasiones premeditadamente,[829] en otras de manera omisa[830] y en unas más en completa complicidad,[831] pero en todas ellas afectando al gobernado, al amparo de una realidad estatal que parece haberse creado para vivir a expensas del ciudadano, para someter su voluntad, mediatizarlo, beneficiarse de su labor y dejarlo en el abandono y olvido, al margen del ideal de la representación de la voluntad general de la vieja Ilustración que es sustituido por la articulación de determinados intereses,[832] reales, antagónicos, no siempre correspondiente con el deseo de justicia, los que con frecuencia actúan consistentemente para reprimir las manifestaciones de libertad y socavar la propia dignidad de la persona.

En un estado generalizado de impunidad, como el que creo que enfrenta nuestro país, la reversión de las graves condiciones que existen sólo puede ser resultado de una cosa: entender que el poder público no cuenta con una existencia autónoma e independiente de la sociedad, sino que ha sido instituido para servir a ésta y que cualquier exceso o error del agente gubernamental debe ser sancionado con toda energía a partir de la activación de procedimientos con efectos reales disponibles y asequibles para su activación en sede de ciudadanía. Hacer que los controles que hemos diseñado para sujetar a las autoridades al cumplimiento de la ley sean realmente efectivos es, desde mi punto de vista, el primer y esencial paso para consolidar lo que Acemoglu y Robinson identifican como *"instituciones*

3, párr. 120; y Corte IDH. Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99. Supra nota 147, párr. 143.

[829] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párrafo 82.

[830] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, Párrafo 179.

[831] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109. Párrafo 86.b)

[832] "La otra respuesta consiste en sustituir el principio de representación por el de articulación; es decir, en aceptar tanto la diversidad estructural de las diversas relaciones en que los agentes sociales están inmersos, como el hecho de que el grado de reunificación que puede existir entre las mismas no es la expresión de una esencia común subyacente, sino la resultante de una lucha y construcción políticas". LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal. *Hegemonía… cit.* Pág. 98.

políticas inclusivas"[833] indispensables para preservar los derechos de las personas y, en consecuencia, obtener el desarrollo de los países, como ha ocurrido en Gran Bretaña y Estados Unidos.[834] Lo que además permitirá revertir el constante deterioro del Estado de derecho y optar por una verdadera cultura de la legalidad.[835]

Lejos estamos de un poder público que se ejerza con moderación, con templanza, justicia, apegado a los principios democráticos de servicio público, respeto a la ley y fundado en la observancia de los derechos humanos, lo que puede ser consecuencia del ascenso al poder de una persona con cualidades excepcionales como ocurrió en los casos de Cincinato, Washington o Morelos, y es precisamente esa condición excepcional lo que me convence a señalar que como sociedad no podemos confiarnos y depender exclusivamente de la voluntad del gobernante, al contrario, mayor confianza debemos depositar en nuestra misma capacidad para lograr que sea fruto de la fuerza de la comunidad para demandar y hacer valer el ejercicio de sus derechos y para lograrlo hay que poner fin a cualquier pacto de complicidades e iniciar, en el caso de nuestro país, un proceso de refundación del Estado colocando a los derechos humanos como el fundamento real y no demagógico de la organización estatal, como su única fuente de legitimidad,[836] en el entendido de que su violación y afectación no va a ser tolerada,

---

[833] "En cambio, las instituciones políticas que reparten el poder ampliamente en la sociedad y lo limitan son pluralistas. En lugar de concederlo a un individuo o a un pequeño grupo, el poder político reside en una amplia coalición o pluralidad de grupos". ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza.* Trad. Marta García Madera. México. Ediciones Culturales Paidós S.A de C.V., 2013. Pág. 102.
"Denominares instituciones políticas inclusivas a aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas. Cuando falle alguna de estas condiciones, nos referiremos a ellas como instituciones políticas extractivas." *Ibídem*. Pág. 103.

[834] "Gran Bretaña y Estados Unidos, se hicieron ricos porque sus ciudadanos derrocaron a las élites que controlaban el poder y crearon una sociedad en la que los derechos políticos estaban mucho más repartidos, en la que el gobierno debía rendir cuentas y responder a los ciudadanos y en la que la gran mayoría de la población podía aprovechar las oportunidades económicas". *Ibídem*. Pág. 18. Otras referencias al respecto pueden encontrarse en las páginas 229, 230 y 231.

[835] "Podemos afirmar que existe una cultura de la legalidad difundida entre los miembros de la colectividad cuando, más allá del contenido de las normas vigentes, de la tradición o familia jurídica a la que pertenecen, e incluso de si se respetan o no los contenidos característicos de un estado de derecho, éstos ajustan su comportamiento a las mismas porque les reconocen un grado aceptable de legitimidad (reconocen un cierto valor a las normas e instituciones legales vigentes)". SALAZAR UGARTE, Pedro. *Democracia y (cultura de la) legalidad. México.* Ed. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación, No. 25. 2006. Pág. 26. Consultado en http://www.ine.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/docs_estaticos/cuadernos_divulgacion/cuaderno25.pdf

[836] "La teoría constitucional contemporánea ha consolidado la tesis de que la legitimidad estatal proviene de los derechos fundamentales de las personas. Esta idea tiene un doble sentido. Supone que el sustento de legitimidad del Estado reside en el reconocimiento de un conjunto de derechos que imponen límites y vínculos al poder político. También implica que la legitimación de las políticas públicas depende de que éstas ofrezcan garantía efectiva a esos bienes jurídicos fundamentales. Esos derechos, entonces, son bienes jurídicos protegidos que

y que los actos que se cometan afectándolos serán sancionados con toda energía y efectividad.

Para dar un paso como el que he propuesto para cumplir en plenitud las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e iniciar un profundo cambio de rumbo que enfrente el estado generalizado de impunidad que enfrentamos, no podemos ignorar que persiste un problema toral que consiste en la respuesta a la siguiente interrogante: ¿nuestra Suprema Corte de Justicia se decidirá a adoptar tan importante decisión para constituirse definitivamente como un pleno Tribunal Constitucional? Las dudas no son fortuitas, sobre todo si consideramos lo que he señalado en este mismo capítulo y que su aspecto más grave se manifiesta en el hecho de que fue casi esta misma Corte la que decidió resolver el Expediente Varios 912/2010, a partir de su propia limitación para conocer sólo lo que concernía a la actuación, en su vida interna, del Poder Judicial, sin realizar el efectivo control del resto de los poderes. Con esta decisión la Corte declinó su natural competencia para tutelar los procedimientos jurisdiccionales de protección a los derechos humanos y se ubicó en un sentido contrario a lo que establece la Constitución, renunciando a lo que es la naturaleza misma de los órganos jurisdiccionales, su condición como órgano de control del poder público.

Para esperar que el último intérprete de nuestra Constitución adopte una posición como la que he propuesto, es necesario acudir a fundamentos teóricos y jurisprudenciales adicionales, ya que para resolver el problema que he planteado hay que iniciar contemplando un par de referencias sobre las implicaciones de la reforma de 2011, al respecto Carmona señala:

> *Se trata, sin duda, del cambio constitucional en materia de derechos básicos más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos.*[837]

adquieren la forma de libertades, potestades políticas y exigencias sociales. Un Estado constitucional y democrático se distingue de otras formas de organización sociopolíticas, precisamente, por el reconocimiento formal de esos derechos y por su garantía práctica". CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. "Presentación". En CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, Coords. *La reforma… cit.* Pág. IX.

[837] CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. "La reforma… *cit.* Pág. 39.

Los cambios realizados, que se complementan con la reforma constitucional al juicio de amparo, ponen al día a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos, y se espera que le den un nuevo y muy necesario impulso con miras a su eficacia. Los operadores jurídicos tendrán necesariamente que considerar a la Constitución a la hora de actuar y aplicar la ley, pero no sólo eso, sino que se les exige también que sean agentes de respeto, protección, garantía y difusión de los derechos humanos, cuya observancia da sentido al gobierno y al Estado mismo.[838]

La reforma, también hay que decirlo, está dando ropaje constitucional a muchos de los deberes y obligaciones que se (sic) *ya se encontraban plenamente vigentes los que derivan de los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país. Ello no significa restarle mérito, sino dejar en claro que los cambios realizados resuelven muchas de las tensiones e inercias que impedían avanzar en la materia por diversos factores.*[839]

El éxito de la reforma no radica sólo en su puesta en vigor, sino que falta aún apreciar en la realidad su impacto paulatino hacia la eficacia plena de los derechos, en particular de los más desprotegidos y vulnerables, lo que dependerá de muchos actores: personas, organizaciones, instituciones, operadores jurídicos en general, academia, medios de comunicación, entre muchos otros. No se debe perder de vista que detrás de la exigencia del respeto a los derechos de la persona subyace un clamor por un orden social más justo, equitativo y humano.[840]

He presentado ya el problema que ha generado la deficiente implementación de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los que se ha reconocido la responsabilidad internacional del Estado mexicano por afectar derechos convencionalmente protegidos, he dado un repaso por el estado de la cuestión a partir de las condiciones específicas de incumplimiento, la legislación existente en nuestro país y en otras naciones, identificando la supuesta necesidad de una reforma constitucional y una ley secundaria,

[838] *Ibídem*. Pág. 61
[839] *Ibídem*. Págs. 61 y 62.
[840] *Ibídem*. Pág. 62.

presenté ya una propuesta de interpretación del texto constitucional disponible que, desde mi punto de vista, en primer lugar resolvería los problemas concretos que existen y que, en segundo término, contribuiría a que se legisle en la materia.

Como señalé en la introducción de esta investigación, no soy licenciado en derecho, soy politólogo y aunque en la esencia de la disciplina con la que obtuve el grado de licenciado, el estudio del poder, de las formas para adquirirlo y conservarlo, parecería ser lo central, también han prevalecido fuertes corrientes que pretenden establecer modos virtuosos de su ejercicio a partir de la preeminencia de principios democráticos, fundados en el respeto a los derechos humanos.

En mi práctica profesional, al interior de diferentes órganos legislativos he atestiguado de manera directa que los intereses sociales y democráticos muchas veces son supeditados al cálculo del número de votos, al principio de autoridad, la conveniencia partidaria y la supeditación del propio Poder Legislativo a los mandatos de los representantes del Ejecutivo. Así que un tanto desilusionado por la poca correspondencia entre las decisiones que adoptan las mayorías que asumen la representación de la voluntad general, incursioné en el programa de la Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos buscando respuestas de vida a mis inquietudes por la creciente impunidad y ausencia de justicia que parece recorrer e inundar a nuestro país, buscando en el control, en sede jurisdiccional, la opción que permita reinsertar la vida institucional de nuestro país a la senda de justicia de la que nos hemos apartado.

La solución a los expedientes Varios 489/2010 y 912/2010 me entusiasmo en su momento, tanto como al resto de los observadores de estos acontecimientos. Su estudio con mayor profundidad y las resoluciones subsecuentes que se han emitido, entre las cuales se encuentran la contradicción de tesis 293/2011, me sitúan en la terca realidad que insiste en pintarnos de cuerpo entero la humana condición de los hombres como hijos de su tiempo y de su circunstancia. Así que pronto terminó por desaparecer mi inicial confianza de que los jueces, frente al Olimpo de la justicia, llegarían a las mejores conclusiones en estos temas.

¿Entonces cómo entender que justo la respuesta que ofrezco consiste en formular una propuesta de interpretación constitucional que sea disponible para el intérprete último

jurisdiccional en nuestro país? ¿No es esto en sí mismo una contradicción? Estoy convencido de que el ejercicio intelectual no ha sido inútil ya que la solución que propongo se explica por dos razones. La primera consiste en la necesidad de dotar de plena efectividad a los distintos procedimientos de control del gobernante, y si bien esta solución requiere de una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le permitiría asumir su posición como el Tribunal Constitucional de nuestro país, capaz de controlar judicialmente las decisiones del resto de los poderes públicos, calificado para dictar sentencias correctas en el momento en el que estas son requeridas y no en aquel en el que resulta políticamente adecuado, como ocurrió en el caso de Florence Cassez, que pueda ponerse frente a los otros poderes y decida controlar aquellos actos que significan una afectación grave, dolosa, repetida y subsecuente a derechos humanos.

Adoptar esa decisión requiere, como he dicho, asumir que la Constitución es más que una proclama política y es un texto completamente operable, exigible, desde una perspectiva que desplace el cálculo de las mayorías ocasionales para que prevalezca el derecho más alto como control de todas las autoridades y en todo momento.

La segunda razón, pese a que la primera se inscribe en clave jurisdiccional, parte por desconfiar del operador jurídico cuya intervención es esencial para lograr la solución del problema y que sin embargo, forma parte de las instituciones del Estado, en consecuencia, debe también estar sujeta a una estrecha vigilancia en su función y al control de todos nosotros, el pueblo.[841] Dichas razones que parecen opuestas en realidad no lo son tanto, requieren de concebir que en este régimen constitucional, ningún agente gubernamental puede ser considerado como *"señor del derecho"* como nos decía Zagrevelsky, así que, permítanme basar mi propuesta en la duda fundada sobre la suficiencia del foro judicial para conseguirla. Como señalé antes, aún los jueces de mayor avanzada como el Chief Justice Rober M. Taney, han errado el tino en decisiones de gran trascendencia y otros no tan afamados como el

[841] "En mi opinión, la idea de un control judicial en diálogo con la sociedad civil debe ser tomada en serio si es que consideramos que las preocupaciones de la gente deben moldear e informar los conceptos políticos, indicando cómo se relacionan entre ellos y cómo deben interpretarse. Especialmente en condiciones de pluralismo social y cultural, en las que el desacuerdo sobre el contenido de los derechos surge tan pronto queremos aplicarlos a casos de conflicto". NIEMBRO ORTEGA, Roberto. "¿Qué es el constitucionalismo popular?" en ALTERIO, Ana Micaela y NIEMBRO ORTEGA, Roberto, coords. *Constitucionalismo popular en Latinoamérica.* México. Coed. Editorial Porrúa y Escuela Libre de Derecho. 2013. Pág. 21.

Presidente de la Corte Chilena durante el régimen de Pinochet, se han equivocado. Así como no podemos confiar para siempre en los Cincinatos, tampoco podemos depender siempre de los Marshall's y tendríamos que confiar un poco más en las propias fuerzas de nosotros, el pueblo.[842]

Si la Constitución es la norma suprema y esta disciplina no sólo al Estado sino a la sociedad misma, tenemos el deber de recuperarla para ponerla a disposición de la gente, para que su operación sea en beneficio de la sociedad y para la defensa efectiva de sus integrantes, lo que considero que me lleva a contemplar que esta interpretación propuesta sólo se alcanzará y será resultado de un fuerte ejercicio de activismo,[843] justo como lo postulan las propuestas del constitucionalismo popular, entendida esta como una teoría constitucional más que reacciona[844] en el seno de los modelos de la democracia constitucional,[845] distinguiéndose por apreciar que no sólo desde el ejecutivo o el legislador se articulan posiciones políticas y jurídicas excluyentes de intereses genuinos, y que incluso los jueces y sus interpretaciones[846] también asumen posiciones susceptibles de afectar derechos, opuestas a la reafirmación de otros intereses legítimos,[847] que se mueven en el seno de la sociedad civil, que palpitan como

[842] "En palabras de Kramer: 'El papel del pueblo no está limitado a actos ocasionales de creación constitucional, sino a un control activo y continuo sobre la interpretación e implementación de la Constitución, sin que el Tribunal Supremo pueda monopolizar la interpretación de la misma'." *Ibídem.* Pág. 6.

[843] "Esta forma de concebir el constitucionalismo está sustentada por tradiciones de activismo popular que autorizan a los ciudadanos a presentar reclamos sobre el significado de la Constitución y a oponerse al gobierno cuando consideren que no las respetan. En este proceso los tribunales juegan un papel jurídico-político que les es atribuido constitucionalmente". NIEMBRO O., Roberto. "Una mirada… *cit*. Pág. 203.

[844] El modelo democrático constitucional incorpora los principios morales en su versión dura y dogmática, meta legal y constitucional incluso, bajo la interpretación neoconstitucionalista, o como parte del positivismo jurídico, desde la perspectiva garantista, como respuestas críticas a los excesos de las democracias liberales y representativas de la primera mitad del siglo XX, a los horrores y a los delitos de lesa humanidad cometidos por gobiernos electos democráticamente, otorgando un poder enfatizado a los jueces, ya como operadores activistas de la constitución o denunciadores de las normas incompatibles con los principios positivados, que les permitan sostener el muro infranqueable de la Constitución y sus valores axiológicos frente al poder público. Pero no perdamos de vista que la confianza absoluta del neoconstitucionalismo en el texto y el intérprete constitucional pasa por alto lo que la desconfianza del garantismo pone en relieve al identificar la materia constitucional dentro del proceso político.

[845] "Hablar de democracias constitucionales es en realidad hablar de dos cosas distintas. Por un lado, el concepto remite a la estructura estatal: un Estado Constitucional; por otro, retrata una forma de organización gubernamental: un gobierno democrático". PEÑA RANGEL, David. "Constitucionalismo…*cit*. Pág. 226.

[846] "El constitucionalismo popular es una propuesta norteamericana que surgió a raíz del activismo conservador del *Tribunal Rehnquist* que, según los populares, vino a romper con el acomodo que existía entre el activismo constitucional del pueblo y la revisión judicial a partir del New Deal". NIEMBRO O., Roberto. "Una mirada… *cit*. Pág. 193.

[847] "Pues como ha puesto de manifiesto Pisarello, este constitucionalismo ha reconvertido el principio democrático en un mecanismo de selección de élites que cada vez más deja de lado los procesos de comunicación pública no organizados". *Ídem*.

fuerza transformadora, reformadora o renovadora de las comunidades existentes y en movimiento. Ante ese riesgo, es necesario radicalizar [848] también a esta democracia constitucional.

Aceptemos que tanto el gobernante como el legislador y el juez manifiestan la articulación concreta de una sociedad dada, son resultado de un conjunto de relaciones de poder mediante las cuales ciertos principios adquieren una condición hegemónica y se mueven en lo más profundo de las creencias de dichos actores para tomar decisiones dentro de la esfera de sus atribuciones, ya sea por la identidad consciente con aquellos principios incorporados al sistema jurídico, por las implicaciones de sus procesos de designación o, en el fuero interno, por la identidad inconsciente que deriva de la formación y las circunstancias de vida que en parte explican que hayan destacado social y políticamente al grado de ocupar tales responsabilidades en un sistema histórico determinado.

Frente a las omisiones que persisten y a la autolimitación que se impuso la Suprema Corte de Justicia, las víctimas reconocidas en las sentencias, sus representantes, el llamado foro jurídico, las organizaciones no gubernamentales, los académicos, los activistas, las fuerzas sociales y políticas que han cuestionado el estado generalizado de impunidad que persiste en el país, tenemos la obligación de ejercer los derechos que constituyen los rasgos del constitucionalismo popular al llevar a debate popular las interpretaciones constitucionales de la Corte, (*"con independencia de las interpretaciones judiciales o incluso en su contra")*,[849] sometiéndola a la opinión de la sociedad. Los distintos agentes del cambio debemos adoptar un activismo que pretenda que la Constitución permita el acceso a la verdad y a la justicia, que no sirva sólo a los intereses del gobierno y a sus arreglos políticos.[850]

---

[848] ""Desde esta perspectiva es evidente que no se trata de romper con la ideología liberal democrática sino al contrario, de profundizar el momento democrático de la misma, al punto de hacer romper al liberalismo su articulación con el individualismo posesivo. La tarea de la izquierda no puede por tanto consistir en renegar de la ideología liberal democrática sino al contrario, en profundizar y expandirla en la dirección de una democracia radicalizada y plural". LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal. *Hegemonía…cit.* Pág. 222.

[849] *Ibídem*. Pág. 197.

[850] "Por lo que si queremos que la Constitución signifique algo para nosotros, lo que tenemos que hacer es ser políticamente activos, pues dependiendo de nuestra participación política es que se establecen las condiciones bajo las cuales operan los políticos y en las que el Tribunal actúa". *Ibídem*. Pág. 201.

De tal forma que no aceptemos decisiones "políticas" de una mayoría ocasional que instalada en el gobierno o en los poderes legislativos, aún con respaldo popular, reproduzca las mismas relaciones de poder que permitieron la violación a los derechos señaladas en las sentencias, tampoco asumamos como infalibles las decisiones que hasta ahora han adoptados las más altas autoridades judiciales de nuestro país, discutámoslas, es tiempo de arrebatarles el predominio exclusivo que tienen sobre nuestra Constitución, el secuestro que han hecho la "familia judicial" y sus graciosos acompañantes, los profesionales del derecho,[851] para en su lugar, enriquecer la discusión, ya que el constitucionalismo popular tiene como finalidad dinamizar la operación de la propia Constitución.[852]

Vale la pena abundar en los contenidos que hacen compatibles, con el neoconstitucionalismo y el garantismo, al constitucionalismo popular: el muro infranqueable que sirve de freno a las violaciones a los derechos humanos.[853] Como bien señala Peña, el constitucionalismo popular no pretende sacrificar los derechos de la minoría, sino ampliar los canales de participación política para proteger dichos derechos, [854] busca que sus intereses legítimos sean considerados al emitir una sentencia;[855] Niembro diría que se trata de reafirmar su derecho al reconocimiento de la legitimidad de su posición y su reclamo como parte del pueblo[856] y para cuestionar la interpretación que se hace de la Constitución desde el poder público, promoviendo otras interpretaciones para influir en la construcción de contenidos distintos en

[851] "En términos generales el constitucionalismo popular se caracteriza por enfrentarse a la supremacía judicial y a la visión elitista según la cual los jueces son mejores intérpretes constitucionales, aunque no todos los populares necesariamente son 'anti-Corte' o 'anti-control judicial'. El punto clave es la limitación de la supremacía judicial y la elaboración de la doctrina constitucional como una agencia colectiva, cuyo protagonista es el pueblo". NIEMBRO ORTEGA, Roberto. "¿Qué es… *cit*. Pág. 6.

[852] Recordemos lo señalado al respecto: "el constitucionalismo popular no busca que las decisiones de los tribunales sean un reflejo de las preferencias mayoritarias… (sino) que la Constitución requiere de un proceso más fluido y abierto de razonamiento moral". *Ibídem*. Pág. 216.

[853] "El Constitucionalismo –o la Constitución, mejor dicho- tienen como propósito arrebatarle cierto poder a aquellas mayorías miopes que –por defecto o ambición- han perdido de vista el bien de la comunidad". PEÑA RANGEL, David. "Constitucionalismo… *cit.* Pág. 226.

[854] *Ibídem*. Pág. 228.

[855] "Lo que garantizan las democracias contestatarias es que los intereses legítimos de las minorías –sus razones y argumentos- sean tomados igualmente en consideración. La materia en disputa no es –o no ha de ser— que unos cuantos o ciertos grupos salieron perdiendo con la interpretación que realizó la Corte, sino que sus intereses legítimos no fueron tomados en cuenta al momento de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo Y". *Ibídem*. Pág. 238.

[856] "Así, no debemos perder de vista que cuando se refieren al 'pueblo' como actor constitucional lo que buscan es que todos nos sintamos con el derecho a interpretar la Constitución y promover la participación de la sociedad civil, es decir, incentivan una cultura pública ágil, móvil y aún nerviosa acostumbrada al ejercicio de las libertades". NIEMBRO O., Roberto. "Una mirada… *cit.* Pág. 219.

las resoluciones de los órganos jurisdiccionales.[857] Así que esta propuesta que formulo la circunscribo en el ejercicio del constitucionalismo popular, como una reacción a los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su Primera Sala, es una protesta canalizada por cauces pacíficos y democráticos que ofrezco como disponible para el operador constitucional, en el marco de las instituciones judiciales en las que no se confía ciegamente pero a las que se estima como parte esencial en el diseño de esta democracia constitucional por su importancia estratégica[858] para el sistema en su conjunto a partir de la naturaleza que le corresponde.[859]

Las tres teorías propugnarían por decantar los procedimientos de interpretación hasta alcanzar la aplicación verdadera de la justicia sin que ello implique socavar las facultades propias del poder judicial, sino acentuarlas y hacerlas más efectivas.[860] Pero desde la perspectiva del constitucionalismo popular se aprecia una diferencia sustancial con respecto a las otras teorías cuyo impacto en la transformación de mentalidades y conductas se realiza con mayor énfasis en el foro jurídico, entre las autoridades y las víctimas, irradiando lentamente en la sociedad, mientras que la aportación popular no se limita a modificar la interpretación judicial sino favorece la transformación o el cambio de las sociedades a partir de su propia participación para adoptar y desarrollar los principios y parámetros a los que la democracia constitucional aspira.

---

857 "En suma, el constitucionalismo popular está basado en las ideas de que todos debemos participar en la configuración del derecho constitucional a través de nuestras acciones políticas, otorga un papel central a la ciudadanía en la interpretación de la Constitución, desacraliza las visiones dominantes sobre el impacto de las decisiones de los tribunales." *Ibídem*. Pág. 202.

858 "En este sentido,para poder conjugar la construcción político-popular de la Constitución con la revisión judicial, es necesario reconocer que el pueblo y las otras ramas de gobierno tienen la misma autoridad para desentrañar su significado, así como la existencia de otros espacios de deliberación constitucional". NIEMBRO ORTEGA, Roberto. "¿Qué es… *cit*. Pág. 11.

859 "El constitucionalismo popular no es, sobre todo, tres cosas. Primero, no es un alegato en contra de la independencia judicial. No es, por ejemplo, una defensa de la elección popular de jueces y ministros, ni es tampoco un argumento sobre las virtudes de la deposición judicial. No es, en segundo lugar, una crítica y cuanto menos un rechazo a la revisión judicial. No es, pues, una afirmación del valor de una sociedad sin cortes y tribunales constitucionales capaces de juzgar la constitucionalidad de una ley aprobada en el recinto legislativo. Tercero: el constitucionalismo popular no es una teoría sobre cómo la Suprema Corte de Justicia ha de interpretar la Constitución. No pretende, por ejemplo, subrayar cuáles o qué elementos legales han de ser relevantes para emitir un juicio constitucional". PEÑA RANGEL, David. "Constitucionalismo… *cit.*. Pág. 230.

860 Debo reiterar lo que refiere Peña, el Constitucionalismo Popular "*ni es un alegato contra la independencia judicial, ni rechaza la revisión constitucional",* sino que "*pretende dialogar con los órganos jurisdiccionales". Ibídem*. pág. 235.

En el caso que he presentado, se trata de iniciar un difícil viraje para abatir los altos márgenes de impunidad con los que se ejerce la autoridad, se dictan las leyes y se imparte la justicia, esto es, la forma como los agentes del Estado mexicano toman decisiones; por ello propongo que comencemos por un aspecto de notable importancia, cumplir las sentencias que han sido dictadas por la más alta autoridad jurisdiccional de nuestro continente en materia de derechos humanos, que son finales, inatacables, para ello es necesario que las diferentes autoridades involucradas implementen las acciones que directamente se ubican en su jurisdicción natural en un contexto de fuerte actuación del Estado mexicano para remover todos los obstáculos que persisten en nuestra vida interna, incluso el establecimiento de un régimen efectivo de responsabilidades aplicable a aquellos funcionarios públicos que indebidamente incumplan con sus obligaciones, a través de la directa supervisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la fase de implementación, equiparando su seguimiento al incidente de inejecución de las sentencias definitivas de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad. De tal forma que la implementación de las acciones ordenadas y el régimen de responsabilidades tenga como consecuencia su efecto expansivo y directo en todos los ámbitos de nuestra vida nacional, lo que no puede tener otra consecuencia que no sea el respeto fiel a los derechos humanos, en legalidad y en democracia como consecuencia de un renovado esfuerzo para concebir al país, un pacto para refundar al Estado mexicano contra la impunidad, la ineficiencia y la corrupción.

Conclusiones.

A lo largo de esta investigación me he referido a las siete sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que México ha sido declarado responsable internacionalmente por la comisión de actos que violaron derechos humanos reconocidos en el Pacto de San José, enfocando el estudio en las seis resoluciones que aún se encuentran en proceso de cumplimiento, siendo estos los casos González y Otras (Campo Algodonero); Radilla Pacheco; Rosendo Cantú y Otra; Fernández Ortega y Otros, Cabrera García y Montiel Flores; y, García Cruz y Sánchez Silvestre.

Analicé los aspectos esenciales de las medidas de reparación ordenadas, así como el avance que existe al respecto, utilizando para ello tanto las resoluciones de supervisión de cumplimiento que emite la propia Corte Interamericana como la información oficial a la que pude acceder ya que, como señalé antes, la Secretaría de Gobernación decidió clasificar como reservada la información que solicité, determinación que impugné ante el Instituto Federal de Acceso a la Información logrando desclasificar mas de veinteñal fojas de diversos documentos que deben analizarse con mayor detenimiento. Pero a partir de los datos disponibles y especialmente de los contenidos en el Segundo Informe de Gobierno de la actual administración, de un total de 75 resolutivos contenidos en las sentencias, sólo el 22.6% se ha cumplido, entre los cuales no se encuentran los aspectos más significativos de los casos. Hay otro 36% sobre los cuales debe pronunciarse la Corte Interamericana y se reconoce un incumplimiento consolidado de 41.3% de las medidas ordenadas.

A partir de la revisión que hice de las disposiciones jurídicas existentes se apreció que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, como han señalado diversos autores, es insuficiente para responder a las necesidades que plantea el contenido de las sentencias internacionales, de esa debilidad se han servido los funcionarios públicos para pretender justificar el grado de incumplimiento del Estado mexicano que sólo es consecuencia de la actitud negligente y displicente con la que han actuado algunos de ellos.

La revisión que hice de la legislación de otros países y sus resultados me permite señalar que existen tres modelos jurídicos para recibir el derecho internacional de los derechos humanos,

en sede nacional: el primero de ellos consiste en señalar que los tratados internacionales tienen un valor superior incluso al de la Constitución, su aplicación más avanzada me parece que es la ruta recorrida por Argentina la que a través de la interpretación judicial ha provocado que sea innecesaria la emisión de una legislación nacional al respecto. El segundo es el que incorpora a los tratados en el mismo nivel de las disposiciones constitucionales, lo que parecería reconocer un grado de autoaplicación efectiva y directa de las disposiciones internacionales, lo que sin embargo se acota a partir de la decisión asumida para que el proceso de implementación de las sentencias internacionales dependa de posteriores desarrollos legislativos que han estado colmados de diversas debilidades, aún en el caso peruano que ha sido —hasta ahora— el más avanzado o por la diferente intensidad con la que los operadores constitucionales realizan la armonización para darles plena eficacia, como considero, ocurre en el caso de nuestro país. El integración de ese bloque de constitucionalidad; el tercero se explica por la determinación de cláusulas de solución de conflictos, particularmente el principio pro persona que, desde mi punto de vista, se resuelve de una manera sumamente adecuada por Costa Rica que a través de su Sala Constitucional otorgó a las sentencias de la Corte Interamericana la misma efectividad señalada para las resoluciones emitidas por sus autoridades nacionales. De cualquier forma, aún en el caso de los países que más sentencias han recibido, que estas son previas a las dictadas en los casos en los que México ha sido parte y en los que incluso se cuenta con legislación para recibir e implementar las sentencias internacionales, los resultados no son tan alentadores como quisiéramos.

Esto nos ubica en lo que constituye el principal rasgo y la mayor debilidad del sistema regional e internacional de los derechos humanos. En estos procedimientos, el enjuiciado es el Estado en su conjunto y las autoridades internacionales no pueden individualizar las responsabilidades y las obligaciones que corresponden a los diferentes agentes gubernamentales involucrados en los hechos bajo su análisis, además, carecen de medios coercitivos para propiciar la plena aplicación de sus resoluciones ya que, en todo momento, se confía en que los Estados cumplirán con sus obligaciones de acatar y cumplir las sentencias y de remover cualquier obstáculo que impida su plena ejecución, se sigue dependiendo de la autoridad soberana que es la única en condiciones de ejercer completa jurisdicción sobre sus gobernados.

Los principios esenciales del derecho internacional deberían de ser suficientes para recibir las sentencias y para que las autoridades nacionales cumplieran a cabalidad las obligaciones que se han generado y que libremente decidieron asumir, así lo han documentado diversos autores que se han pronunciado sobre este tema antes y lo ha dejado en claro la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su copiosa jurisprudencia. Sin embargo y a pesar de que en nuestro país se ha reconocido que los tratados internacionales forman parte de la Ley Suprema de la Unión, los funcionarios públicos —a través de su deliberada actitud para no atender las obligaciones que directamente les competen y que se señalan en las sentencias— actúan bajo el arbitrio de su soberana voluntad la que fue, por cierto, responsable en primera instancia de la comisión de las graves conductas que fueron revisadas internacionalmente y que fueron declaradas inconvencionales.

La necesaria intervención de los Estados en la ejecución de las sentencias internacionales es, desde la perspectiva de la academia, el eslabón más débil en el proceso internacional de protección a los derechos humanos, sin embargo estoy convencido de que, de igual forma, es la parte más importante.

Su relevancia depende no de la autoridad en sí misma que, insisto, ha sido señalada como responsable por actos u omisiones que afectaron los derechos de las víctimas, por lo que al aproximarnos a ellas —en la fase de implementación de las sentencias— poca confianza deberíamos de abrigar sobre su reacción inicial; su importancia depende de una razón de mayor trascendencia en virtud de que la restitución del derecho afectado exige que se operen transformaciones radicales en la mentalidad de los agentes del Estado con respecto a los derechos humanos, debiendo realizar modificaciones a los ordenamientos jurídicos, a las interpretaciones judiciales, al funcionamiento de las instituciones, un cambio que no es menor en la forma como las autoridades deben relacionarse con los gobernados y, con seguridad, en la necesidad de que los controles institucionales existentes en la jurisdicción nacional sean realmente efectivos en el futuro o bien, se diseñen cuando estos falten para contener los abusos y las conductas inconvencionales, muchas de ellas contrarias a sus propias Constituciones, lo que en los casos analizados en esta investigación no ocurrió.

Convencido estoy de que la mejor restitución al derecho de las víctimas no depende sólo de las medidas relacionadas directamente con ellas sino que debe ser resultado de esta

transformación social y política que integran, en realidad, los efectos expansivos de las sentencias. Esto es indispensable para que las víctimas recuperen incluso su diseño de vida en el contexto de su comunidad, de sus pueblos, sus costumbres, su idioma y su cultura ya que la protección efectiva de los derechos humanos se logra cuando estas son reinsertadas, con todos sus derechos, a su vida comunitaria y no cuando son asiladas en otros países que, cierto, pueden ser más desarrollados y con una mayor capacidad de protección de los derechos humanos, pero son culturalmente distintos a los de su origen. Así que para que el sistema internacional de derechos humanos sea realmente efectivo se necesita que el Estado en primera instancia asuma que sus autoridades se equivocaron, afectaron la vida de los gobernados y en consecuencia, se adopten medidas para revertir los perjuicios causados y para evitar que esas conductas vuelvan a repetirse. En eso estriba la importancia de que el Estado cumpla las sentencias, lo que sólo puede derivarse de las decisiones que se adopten en sede nacional como consecuencia de las sentencias y que se encuentran lejos del ámbito natural de las autoridades internacionales, para lo cual es indispensable que las distintas autoridades de los países que ratificaron la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y aceptaron la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, implementen las acciones que directamente les interpelan en razón de sus propias y específicas atribuciones.

A lo largo de la investigación, debo precisarlo, me referí a estos dos aspectos que son consecuencias de la sentencia internacional dictada. En primer lugar la obligación del Estado en su conjunto, por cumplir las sentencias internacionales y, en segundo lugar, la obligación de cada autoridad nacional involucrada para implementar las medidas específicas que correspondan al ámbito de su natural competencia. Esta distinción es de primer orden en virtud de que la ausencia de una ley, en el caso de nuestro país, que regule la recepción de las sentencias internacionales ha provocado un indebido escamoteo de responsabilidades y una justificación inaceptable.

Entre paréntesis señalo que resulta inconcebible que durante la fase contenciosa desahogada ante la Corte Interamericana y aún antes, en la fase que se desahoga ante la Comisión, las autoridades nacionales no se ven limitadas por la ausencia alegada de la norma, al contrario, actúan armónicamente, se organizan y se prestan el auxilio que sea necesario para tratar de defender el supuesto interés del Estado. Pero una vez que la Corte Interamericana dicta la sentencia y frente a las víctimas declaradas por el órgano jurisdiccional internacional, nuestros

agentes gubernamentales se dan cuenta de que se encuentran impedidos para organizarse, exigirse el respaldo debido, se aprecian carentes de los instrumentos jurídicos necesarios para cumplir, con celeridad y a cabalidad, las medidas ordenadas. Mientras asumen esta postura falaz y repudiable frente a las víctimas, tras bambalinas persiste la vieja coordinación efectiva, los vínculos de colaboración se preservan para integrar los informes que deben rendir periódicamente a la Corte Interamericana, ante la cual, siguen manifestando su mayor voluntad por atender las medidas ordenadas.

Así que estas eran las principales justificaciones que las autoridades pretendieron hacer valer ante las primeras sentencias emitidas, las que en buena medida impulsaron la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011. En esta singular reforma se establecieron principios esenciales que vale la pena señalar. Destaca, desde luego, la incorporación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, junto con las garantías para su protección, integrando así el llamado bloque de constitucionalidad. En segundo lugar, debe señalarse la incorporación del principio pro persona como criterio de solución de conflictos normativos y, por último, la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, lo que debe desahogarse en términos de la legislación respectiva, la cual tendría que haber sido expedida en 2012 sin que esto finalmente ocurriera.

Y he aquí los principales problemas que existen para asegurar la adecuada implementación de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de tal forma que ello no dependa de la buena voluntad y de la amplia discrecionalidad del agente gubernamental específico. A diferencia de la situación existente, es deseable que las sentencias internacionales sean recibidas, en sede interna, por una autoridad que distribuya las cargas específicas entre las distintas instancias de gobierno aludidas por los propios hechos del caso, que esa autoridad requiera al resto de los agentes públicos hojas de rutas para su ejecución y que supervise que los responsables no incumplan injustificadamente con sus obligaciones, consultando en todo momento a las víctimas y remitiendo, a la autoridad encargada de conducir la política exterior, los informes que deben de ser sometidos al conocimiento de la Corte Interamericana.

A pesar de la amplitud y la trascendencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, el Poder Reformador no contempló la necesidad de establecer este procedimiento ni tampoco el señalar qué autoridad debe recibir y radicar, en sede interna, la sentencia. No se habilitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ello, siendo esa autoridad la que de manera natural podría asumir dicha función, según se colige de las distintas propuestas que se han formulado antes.

Sumado a esta ausencia en la reforma constitucional, la falta de ley de reparación de los derechos afectados, impide contar con un procedimiento claro y preciso que guíe la actuación de las autoridades y de las víctimas.

Frente a esos dos graves problemas, provocados —una vez más y para no perder la costumbre— por las propias autoridades, las víctimas enfrentan la prolongación en el tiempo de sus sufrimientos y no pocos actos emergentes de agresión y desprecio por parte de algunas de las autoridades involucradas, de tal forma que, hasta ahora, la garantía jurisdiccional interamericana no ha sido lo suficientemente efectiva para restituir el derecho de las víctimas como consecuencia de las decisiones de las autoridades nacionales que incumplen la obligación de remover todos los obstáculos que surjan al respecto.

Y las víctimas son, en este aspecto, la parte de mayor importancia en este proceso y, vaya paradoja, en ellas se encuentra la propia solución al problema que hemos analizado. Veamos, no se trata sólo de una discusión política, abstracta, académica, sobre la materia. Nos encontramos ante casos concretos y específicos que han sido presentados, mediante solicitudes para abrir los llamados expediente Varios, al conocimiento del último intérprete de la constitucionalidad del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se hace llamar, a sí misma, como el Tribunal Constitucional de México.

Al ser casos tribunalicios, los operadores jurídicos están obligados a elaborar las respuestas correctas que permitan que se restituyan plenamente los derechos de las víctimas y a construir la solución a partir de las disposiciones jurídicas existentes que, no sobra decirlo, ni son menores, ni escasas y, al contrario, pueden ser suficientes para resolver el entuerto en el que la deficiente actuación del poder político por excelencia, nos ha metido. Como Tribunal Constitucional no puede conformarse con la solución que la norma positiva permite, sino que

en congruencia con dicha caracterización, debe adoptar una posición clara en la que demuestre que es atribución del garante último de la constitucionalidad del país el sujetar a control y resolver las condiciones de clara inconstitucionalidad que provoca la omisión del legislador y que no tiene otro propósito que no sea el impedir el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido.

Lejos de ello, hasta ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha comportado como una autoridad infractora, como una más en el conjunto de aquellas que están obligadas a implementar determinadas acciones por los pecados que cometieron en el pasado y que provocaron una afectación directa a los derechos de las víctimas. Así, las consecuencias que ha deducido al analizar la sentencia del caso Radilla a través de los expedientes Varios 489/2010 y 912/2010 han permitido corregir interpretaciones jurisprudenciales, se han ordenado e implementado cursos de capacitación, se han diseñado protocolos de actuación, se han adoptado medidas en lo que corresponde a las obligaciones que directamente le interpelaban. Ha actuado exclusivamente como una más de las autoridades obligadas a implementar acciones concretas, lo que no es menos pero tampoco lo necesario.

La debilidad adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se deriva de la decisión asumida para analizar las sentencias de manera autónoma, independiente y aislada del resto de los agentes del Estado. La autolimitación que se ha impuesto es una declinación vergonzante de su naturaleza como órgano de control jurisdiccional del resto de las autoridades, con lo que rehúye de su deber de ejercer la atribución que por excelencia se le ha encomendado y que no es otra más que la obligación de controlar jurisdiccionalmente la actuación del resto de las autoridades, tanto de sus acciones como de sus omisiones, mucho más cuando de por medio se encuentran derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que pueden verse afectados.

Si la Suprema Corte asume su condición como autoridad de control jurisdiccional, el problema puede resolverse a plenitud. Para ello requiere construir, a partir de una serie de principios constitucionales disponibles, una interpretación que otorgue la mayor protección a las víctimas y que otorgue plena eficacia a la sentencia internacional a través de un procedimiento jurisdiccional nacional que sancionaría a aquel agente del Estado que incumpla injustificadamente con sus obligaciones.

La interpretación constitucional que se requiere debe fundarse en los siguientes aspectos: 1) En nuestro país las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales y de las garantía otorgadas para su protección. 2) En México, existen garantías jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos, descritas en la Constitución y cuya efectividad se procura a través del incidente de inejecución de sentencia. 3) En virtud de que el recurso ante la Corte Interamericana es una garantía internacional jurisdiccional y, en consecuencia, una garantía incorporada al bloque de constitucionalidad de nuestra país, no existe diferencia sustantiva entre la sentencia última que recae a un juicio de amparo y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 4) En consecuencia, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce del incidente de inejecución de sentencia al juicio de amparo, también puede y debe conocer de la inejecución en la implementación de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que no interfiere en el procedimiento que dicho órgano desahoga de supervisión de cumplimiento y, al contrario, puede ser un procedimiento útil que otorgue plena efectividad al procedimiento regional.

De estos elementos se deduce la propuesta que formulo para que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que reciba las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, distribuya las cargas y verifique su adecuada implementación al interpretar el artículo 107 fracción XVI de nuestra Constitución, sin incidir en el texto pero ampliando los supuestos de aplicación, en los siguientes términos: **Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, la dictada en una controversia constitucional, en una acción de inconstitucionalidad o incumple la debida implementación de la emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso contencioso en el que se reconozca la responsabilidad internacional del Estado mexicano…**

La propuesta de interpretación constitucional que formulo se deriva de principios constitucionales existentes entre los cuales destaco el de igualdad que existe entre los derechos humanos y las garantías para su protección, ya sea que se reconozcan en la Constitución o en los Tratados Internacionales; el deber de las autoridades de reparar los derechos violados; así como la efectividad que se procura para las garantías jurisdiccionales concebidas para proteger derechos humanos. También encuentra sustento en el deber del

operador jurídico por derrotar la omisión legislativa que provoca un claro estado inconstitucional de la cuestión y encuentra asidero en diversos precedentes de la Suprema Corte, además de que en esencia recurre a una fórmula reconocida previamente como adecuada al integrar facultades implícitas que se deducen de otras explícitas. La propuesta otorga plena efectividad no sólo al recurso internacional sino a nuestra propia reforma constitucional en materia de derechos humanos y coloca a la persona en el centro de la actuación gubernamental.

La interpretación es, además, la forma más respetuosa de resolver el problema y preserva el trato preferente que se dispensa al legislador democrático pero establece un límite infranqueable que ya no es disponible para cualquier autoridad y que es el respeto a los derechos humanos. La construcción del dispositivo ausente, vía interpretación judicial, permite que el legislador se pronuncie posteriormente y emita la norma jurídica necesaria.

La respuesta a estos casos tiene, sin embargo, una cardinal importancia en lo que corresponde no sólo a la esfera de los derechos inmediatos de las víctimas, que en suma es de por sí de la mayor relevancia. Sino que adoptar una decisión como la propuesta permitiría frenar en definitiva los deliberados intentos por mantener el estado de cosas de incumplimiento, que sólo abonan a fomentar las condiciones generalizadas de impunidad que enfrentamos en nuestro país y que no sólo vuelve a victimizar a las personas involucradas, sino que provoca nuevas, sistemáticas y adicionales violaciones a los derechos humanos.

Si queremos que en nuestro país se frene la violencia desmedida necesitamos que la sociedad recobre la confianza en las instituciones, esto no se logrará mientras se tenga a la autoridad como una responsable sistemática —y no por excepción— de la afectación de los derechos humanos. De nada nos sirven recursos nacionales e internacionales si sus resoluciones no se cumplen y los efectos de las violaciones a los derechos se extienden en el tiempo e incluso en las personas. Es tiempo de que la justicia se aplique con la extensión requerida y que la impunidad se derrote.

La interpretación que propongo abonaría en este sentido, sin embargo, abrigo pocas esperanzas de que los operadores jurídicos adopten la media propuesta, por sí mismos. No sobreestimo a los jueces, no me merecen una confianza absoluta porque no son semidioses

en el Olimpo, sino hombres electos a partir de decisiones políticas, tal y como ocurrió con la pasada designación del ahora ministro de la Suprema Corte el señor Eduardo Medina Mora. Sus señorías llegan a ese lugar con la herencia cultural e ideológica de quienes forman parte de la "familia judicial", representan a una élite política que comparte temores, fobias y filias. Su supuesta independencia ha sido insuficiente para que asuman, por sí mismos, la condición de Tribunal Constitucional que les ha sido conferida y, en no pocos casos, imparten justicia en el momento políticamente correcto aunque ello implique mantener transitoriamente las afectaciones que se han generado a los derechos humanos de las personas.

Pero esa desconfianza no es un pesimismo absoluto, como ciudadano también estoy convencido de que necesitamos de ellos, son imprescindibles en el diseño del Estado Constitucional Democrático y esas resistencias reptilianas, según lo han expresado Silva y Ferrer, deben de ser vencidas con la indispensable participación de la sociedad civil en el debate constitucional. No soy licenciado en derecho, lo he dicho una y otra vez, pretendo ser Maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, y con el bagaje que el programa me ha aportado y anclado en mi activismo ciudadano interpelo y demando a la Suprema Corte de Justicia para que nos imparta Justicia y no medrosos y calculados pronunciamientos.

Mi demanda será infructuosa, como seguramente lo fue el Amicus Curiae que presenté en el expediente Varios 1396/2012 abierto por los casos de Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega, pero es un esfuerzo más que debe encontrar fuerza, apoyo y respaldo en la sociedad, debe insertarse en el debate público y provocar el respaldo de otros activistas, fuerzas sociales y políticas, para sumarse al esfuerzo generalizado que poco a poco y no sin retroceso temporales, abra las avenidas de la democracia verdadera. Así que las respuestas que formulo con esta investigación me permite, esencialmente, recobrar mi confianza de vida a partir de la fórmula propuesta, y que sólo puede obtenerse a partir de esa construcción colectiva que representa el *Nosotros el Pueblo*, y no de la magnánima voluntad del César ni de la excepcionalidad de Cincinato, como tampoco de la virtud del Parlamento que, me parece, nunca existió en los términos difundidos por la Ilustración romántica, y ahora me doy cuenta que tampoco puede esperarse a la inusual actuación de un juez como Marshall, al que tanto se admira de día y del que tanto se alejan las resoluciones en la curia.

Bibliografía

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza.* Trad. Marta García Madera. México. Ediciones Culturales Paidós S.A de C.V., 2013. 589 Págs.

AGUAYO QUEZADA, Sergio. *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México".* México. Coed. Grijalbo, Hoja Editorial y Hechos Confiables, 2001. 413 Págs.

ALEXY, Robert. "Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático" en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)… cit.* pp. 31-48.

ANAYA MUÑOZ, Alejandro. *El país bajo presión. Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México.* México. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica, 2012. 184 Págs.

ARISTÓTELES. *Ética Nicomaquea*. *Política*. Versión en español e introducción de Antonio Gómez Robledo. 19a. edición, México. Ed. Porrúa, 2000. Colección Sepan Cuantos… 319 Págs.

ARMENDARIZ GONZÁLEZ, José Luis. "Las víctimas y otros actores sociales en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso 'campo algodonero'" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* pp. 25-64.

AYALA CORAO, Carlos M. "La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en Estudios Constitucionales, Año 5, No. 1. Talca, 2007. pp. 127-201.

AYALA CORAO, Carlos. "La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias" en *Derecho internacional de los derechos humanos (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional).* México. Ed. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2011. pp. 37-90.

BALKIN, Jack M. “The Declaration and the Promise of a Democratic Culture” consultado en http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/declar1.htm

BARBERIS, Mauro. “Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral” en CARBONELL, Miguel. C*onstitucionalismo(s)… cit.* pp. 259-278.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel. “Control de cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos” en CORZO SOSA, Edgar et al. *Impacto…cit.* Pág. 65-82.

BENAVIDES, Luis. “La ‘despolitización’ del proceso de ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit. pp*. 83-98.

BOBBIO, Norberto et al. *Diccionario de Política.* José Aricó, Martí Soler y Jorge Tula, redactores de la versión en español. 16a. edición. Trad. Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula. México. Ed. Siglo XXI, 2008. Tomo I. 852 Págs.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *La justicia constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales).* México. Coed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 2007. 482 Págs.

CABALLERO OCHOA, José Luis. “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución)”. En CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, coords. *La reforma… cit.* pp. 103-134.

CAMP, Roderic Ai. *La política en México.* 4a. edición, trad. Stella Mastrangelo, México. Ed. Siglo XXI Editores, 2000. 359 Págs.

CAMP, Roderic Ai. *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX.* Trad. Eduardo L. Suárez, México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1988. 320 Págs.

CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s).* Editorial Trotta. Madrid, 4a. Edición, 2009. 286 Págs.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, coords. *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma.* 2a. Edición, México. Coed. Porrúa y UNAM. 2012. 449 Págs.

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. "Actualidad y necesidades del marco jurídico mexicano para la cabal ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* pp. 99-124.

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales" en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, coords. *La reforma… cit.* pp. 39-62.

CASSEL, Douglas. "Fortaleciendo el rol de las víctimas en el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…cit.* pp. 125-138.

CASSESE, Antonio. *International Law.* 2a. edición, Nueva York. Oxford University Press, 2004. 558 Págs.

CASTELLANOS, Laura. *México Armado. 1943-1981*. México. Ediciones Era, 2007. 383 Págs.

Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan". "Implementación de las sentencias de la Corte Interamericana en los casos de Inés Fernández y Valentina Rosendo Cantú" en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* pp. 139-158.

CONTRERAS, Ariel José. *México 1940 industrialización y crisis política. Estado y sociedad civil en la elección presidencial*. 7a. edición, México. Ed. Siglo XXI Editores, 1992. 219 Págs.

CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México. Coed. Tirant Lo Blanch, Corte Interamericana de Derechos Humanos y UNAM. 2013. 463 Págs.

CORZO SOSA, Edgar. “Las medidas provisionales: cumplimiento, impacto e incumplimiento”. en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…* pp. 159-188.

CYPER, James M. *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*. Trad. D. Víctor Gandy Cantú. México. Ed. Siglo XXI Editores, 1992. 280 Págs.

DE OTTO, Ignacio. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes.* Barcelona. Editorial Ariel S.A., 1987. 315 Págs.

DE SECONDAT, Carlos Luis, barón de la Brède y Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Estudio preliminar de Daniel Moreno. 17a. Edición, México. Ed. Porrúa, 2007. Colección Sepan Cuantos… 631 Págs.

DÍAZ REVORIO, F. Javier. *Las sentencias interpretativas del tribunal constitucional*. México. Ed. Porrúa e IMDPC, 2011. *376* Págs.

DILLA ALFONSO, Haroldo. “De utopías, revoluciones y escombros.” Revista “Este País”. Número 285, Enero de 2015. pp. 5-8.

DOGUER GUERRERO, Enrique. *Gobierno municipal.* 2a. edición, México. Coed. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Universidad Autónoma de Puebla y Miguel Ángel Porrúa, 2013. 325 Págs.

DULITZKY, Ariel E., “La Comisión Interamericana de derechos Humanos. Víctimas sin mordaza: El impacto del sistema interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú.” Citado en BENAVIDES, Luis. “La ‘despolitización’…*cit*.

DURAN, Carlos. “Teoría de sistemas y deconstrucción” consultado en http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/46/duran.html

FAJARDO GÓMEZ, Mauricio. “La experiencia del Consejo de Estado colombiano”. en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…cit.* pp. 189-222.

FERRER MAC GREGOR, Eduardo. “Interpretación conforme y control difuso de constitucionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano” en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, coords. *La reforma…cit.* pp. 339-430.

FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Los feminicidios de Ciudad Juárez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Campo Algodonero, la segunda sentencia condenatoria en contra del Estado mexicano*. México. Ed. Porrúa, 2011. 364 Págs.

FERRER MAC GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando. *Jurisdicción militar y derechos humanos. El caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México. Coed. Porrúa y UNAM, 2011. 634 Págs.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. “La necesidad de expedir leyes nacionales en el ámbito latinoamericano para regular la ejecución de las resoluciones de organismos internacionales”. En CORZO SOSA Edgar, et al. *Impacto…cit. pp.* 223-280.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México. Ed. Porrúa, 2007. 652 Págs.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “Reparaciones de fuente internacional por violación de derechos humanos. (Sentido e implicaciones de párrafo tercero del artículo 1o. Constitucional bajo la reforma de 2011)”. En CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, coords. *La reforma… cit*. pp. 167-200.

GASCÓN ABELLÁN, Marina. “La teoría general del garantismo: rasgos principales”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (editores). *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli.* Madrid. Ed. Trotta, 2005. pp. 21-39.

GATT CORONA, Guillermo A. “Avena y Medellín; La Haya y Washington: el eterno debate del cumplimiento de los tratados y su jerarquía constitucional” en DEL ROSARIO RODRIGUEZ, Marcos. *Supremacía Constitucional.* México. Ed. Porrúa, 2009. pp. 135-159.

GOMEZ TAGLE, Silvia. “Los partidos, las elecciones y la crisis” en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y CADENA ROA, Jorge, coords. *Primer Informe sobre la Democracia: México 1988.* 2a. edición, México. Coed. Siglo XXI Editores e Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM. 1989. pp. 209-284.

GONZALEZ NAVARRO, Moisés. “La ideología de la revolución mexicana”, *Historia Mexicana*, Vol. X, 1961, No. 04, Abril-junio. pp. 628-636.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*. México. Ed. CNDH, 2003. 350 Págs.

GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta. “Derechos humanos y derecho interno: Una relectura de la lucha contra la impunidad” en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos…cit.* Tomo I. pp. 101-122.

GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ Julieta. “Incidencia de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la actividad jurisdiccional mexicana: Actualidad y desafíos” en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos…cit.* Tomo II. pp. 229-254.

GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos Humanos. Actualidad y Desafíos.* 2a. Edición, México. Coed. Universidad Autónoma de Tlaxcala y Editorial Fontamara. 2013. Tomo I. 333 Págs.

GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ Julieta, coords. *Derechos Humanos. Actualidad y Desafíos.* México. Coed. Editorial Fontamara y Universidad de Guanajuato. 2012. Tomo II. 260 Págs.

GUASTINI, Riccardo. “La ‘constitucionalización’ del ordenamiento jurídico” en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)….cit.* pp. 49-74.

GUASTINI, Riccardo. *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*. 2a. edición, trad. de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Madrid. Coed. IIJ, UNAM y Trotta. 2010. 102 Págs.

GUICCIARDINI, Francesco Ricord.: *Maxims and Reflections of a Renaissance Statesman,* New York, Harper Row, 1965.

GUERRERO ROSALES, Humberto Francisco. “El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Transición Democrática en México: Lecciones del Caso Rosendo Radilla Pacheco” en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos…cit.* Tomo II. pp. 153-172.

GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio. “La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la justicia de transición: el limitado fallo Rosendo Radilla Pacheco vs. los Estados Unidos Mexicanos” en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos… cit.* Tomo II. pp. 123-152.

ORTIZ AHLF, Loretta. “Integración de las normas Internacionales en los ordenamientos Estatales de los Países de Iberoamérica”, en MÉNDEZ SILVA, Ricardo, coord. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional.* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. pp. 447-467.

HAMILTON, Alexander, et al. *El Federalista*. Pról. y trad. de Gustavo R. Velasco. 2a. edición, México. Ed. FCE, 2001. 431 Págs.

HITTERS, Juan Carlos. “Los efectos en el derecho interno de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* Pág. 281-322.

HITTERS, Juan Carlos. “Las garantías judiciales en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio” en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos… cit.* tomo II. pp. 37-52.

ISRAEL, Jonathan I. *La ilustración radical. La filosofía y la construcción de la modernidad. 1650-1750.* Trad. Ana Tamarit. México. Ed. FCE, 2012. 1004 Págs.

JIMENEZ AGUILAR, Elisa. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano competente para hacer cumplir las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 23, 2007. pp. 153-169.

JIMÉNEZ RICARDEZ, Rubén, compilador. *El Congreso de Anáhuac. Antología documental. Colección Congreso de Chilpancingo (1813) Constitución de Apatzingán (1814).* México. Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014. Volumen 1. 246 Págs.

KRAUZE, Enrique. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-196)*. México, MaxiTusquets, 2009. 555 Págs.

KRSTICEVIC, Viviana. "Reflexiones sobre la ejecución de las sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos"; en CEJIL. *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires. Ed. CEJIL, 2007. pp.15-112.

LABARDINI, Rodrigo. "La importancia y el impacto de la jurisprudencia internacional en el sistema jurídico mexicano" en CORZO SOSA, Edgar et al. *Impacto… cit.* pp. 323-348.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia.* 2a. Edición, Buenos Aires. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2004. 246 Págs.

LOCKE, John. *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*. 5a. Edición, México. Ed. Porrúa, 2008. Colección Sepan Cuantos… 157 Págs.

LONDOÑO LÁZARO, María Carmelo. "Las Cortes Interamericana y Europea de Derechos Humanos con perspectiva comparada", en International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, num. 5, junio de 2005. pp. 203-208.

LÓPEZ PÉREZ, Nancy J, y QUERO GARCÍA, Alberto Ulises. “La responsabilidad de México por el incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH” en *DFensor: Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del D.F.* No. 7, julio de 2011. pp. 55-59.

MANSILLA, H.C.F. “Religión, autoritarismo y caudillos. El factor religioso en la formación de la cultura política latinoamericana”. Revista “Este País”. Número 285, Enero de 2015. pp. 9-13.

MAQUIAVELO, Nicolás. El *príncipe*. Edición electrónica de www.philosophia.cl escuela de filosofía Universidad Arcis. 65 Págs.

MARTIN, Agustín E. “La víctima y las organizaciones civiles en el cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en CORZO SOSA, Edgar et al. *Impacto. cit.* pp. 349-374.

MARTIN, Claudia, et al., comp. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* México. Coed. Universidad Iberoamericana, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington College of Law, American University y Distribuidora Fontamara S.A., 2004. 771 Págs.

MARTINEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M. “Los retos de la democracia y los derechos humanos” en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALEZ SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos… cit.* Tomo I. pp. 189-198.

MARTINEZ VALERO, Dora Alicia. “Experiencia mexicana en la ejecución y cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto… cit.* pp. 375-404.

MAZA CALVIÑO, Emma Consuelo. *Derechos humanos. México: retórica sin compromiso*. México, Ed. FLACSO. 2009. Colección tesis premiadas. 74 Págs.

MEDIN, Tziv. *El sexenio alemanista.* México. Ediciones Era, 1990. 207 Págs.

MEDINA PEÑA, Luis. *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX.* 2a. Edición, México. Ed. FCE, 2007. 421 Págs.

MELGAR Adalid, Mario. *La Suprema La Suprema Corte de Estados Unidos.* México. Ed. Porrúa, 2012. 366 Págs.

MONDRAGON REYES, Salvador. *Ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México. Ed. Porrúa. 2007. 114 Págs.

MONTES, Eduardo. "Del autoritarismo a la transición" en ALMEYRA, Guillermo et al. *La transición difícil*. México. La Jornada Ediciones. 1998. Serie: Atrás de la raya. pp. 119-128.

MORENO, Alejandro y MENDIZÁBAL, Yuritzi. "Derechos civiles, derechos humanos y democracia." Revista "Este País". Número 285, Enero de 2015. Pág. 17.

MORRIS, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo.* Trad. Victoria Schussheim. México. Ed. Siglo XXI Editores, 1992. 194 Págs.

MUÑOZ PATRACA, Víctor Manuel. "El sorpresivo rompimiento del monopolio del poder" en ARCE GAXIOLA, Fernando et al. *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000. Ascenso y caída del partido hegemónico.* México. Ed. Siglo XXI Editores, 2006. pp. 11-43.

NIBLO, Stephen R. *México en los cuarenta: modernidad y corrupción*. Trad. Enrique Mercado. México. Editorial Océano de México S.A. de C.V., 2008. 387 Págs.

NIEMBRO O. Robert. "Una mirada al constitucionalismo popular". Isonomia No. 38, abril 2013. pp. 191-224.

NIEMBRO ORTEGA, Roberto. "¿Qué es el constitucionalismo popular?" en ALTERIO, Ana Micaela y NIEMBRO ORTEGA, Roberto, coords. *Constitucionalismo popular en Latinoamérica.* México. Coed. Editorial Porrúa y Escuela Libre de Derecho. 2013. pp. 3-34.

OLVERA RIVERA, Alberto J. “De cómo y por qué la democracia mexicana no promueve los derechos humanos” en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y Julieta Morales Sánchez, coords. *Derechos… cit.* Tomo I. pp. 199-216.

ORTEGA Y GASSET, José. “En torno a Galileo” en *Obras Completas.* 6a., edición, Madrid. Ed. Revista de Occidente, 1964. Tomo V. 626 Págs.

PEÑA RANGEL, David. “Constitucionalismo popular contestatario”. Isonomia No. 38, abril 2013. pp. 225-243.

PLASCENCIA Villanueva, Raúl y PEDRAZA LÓPEZ, Ángel, comp. *Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*. México. Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011. Tomo I. 1,827 Págs.

POST, Robert y SIEGEL, Reva. “Originalism as a political practice: The rigth’s living constitution” en Fordham Law Review, Vol. 75, No. 2, Noviembre de 2006. pp. 545-575.

POZZOLO, Susana. “Un constitucionalismo ambiguo” en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)… cit.* pp.187-210.

PRIETO SANCHIS, Luis. “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial” en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)…cit.* pp. 123-158.

RANGEL HERNANDEZ, Laura. “Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional” en Revista IUS, Vol. 5 no. 28, julio-diciembre 2011, consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-21472011000200008&script=sci_arttext

RANGEL HERNÁNDEZ, Laura. *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México.* México. Coed. Porrúa e Instituto Mexicano de derecho procesal Constitucional. 2009. 429 Págs.

RAWLS, John. *Teoría de la Justicia.* 2a. edición, trad. María Dolores González, México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995. 549 Págs.

REYNA, José Luís y TREJO DELABRE, Raúl. *La clase obrera en la historia de México. De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos. (1952-1964).* 2ª edición. México. Coed. Siglo XXI Editores e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1984. Tomo 12. 188 Págs.

ROBLES BERLANGA, Rosario. "Estructura de la producción y cultivos" en MOGUEL, Julio, coord. *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana. 1950-1970.* México. Ed. Siglo XXI Editores y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1978, Tomo 7. pp. 13-83.

RODRIGUEZ-PINZÓN, Diego. "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos" en MARTIN, Claudia, et al., comp. *Derecho…cit.* pp. 173-208.

ROMÁN ROMÁN, Salvador. *Revuelta cívica en Guerrero (1957-1960). La democracia imposible*. México. Ed. INEHRM, 2003. 689 Págs.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social o principios de derecho político*. Estudio preliminar de Daniel Moreno. 15a. Edición, México. Ed. Porrúa, 2006. Colección Sepan Cuantos… 226 Págs.

SAAVEDRA ALVAREZ, Yuria. "La implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de derechos Humanos" en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, coords. *Derechos…* cit. Tomo II. pp. 99-122.

SAGÜES, Néstor Pedro. *La interpretación judicial de la Constitución*. 2a. edición, Buenos Aires, Ed. LexisNexis, 2006. 240 Págs.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación judicial de la Constitución. De la Constitución nacional a la Constitución convencionalizada.* México. Coed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 2013. 371 Págs.

SALAZAR UGARTE, Pedro. “Garantismo y neoconstitucionalismo frente a frente: Algunas claves para su distinción” en Doxa Cuadernos de Filosofía del Derecho. No. 34 (2011). pp. 289-316.

SALAZAR UGARTE, Pedro. *Democracia y (cultura de la) legalidad. México.* Ed. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación, No. 25. 2006. 56 Págs.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada.* 3a. edición, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México. Ed. FCE, 2003. 247 Págs.

SERNA DE LA GARZA, José María. “ ‘Internacionalistas’… vs. ‘Nacionalistas’: Reseña del debate actual sobre la recepción del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno en México” en GONZALEZ PLACENCIA, Luis y Julieta Morales Sánchez, coords. *Derechos… cit.* Tomo II. pp. 11-24.

SERRANO GIUNCHETTI PIO COSTA, Camila. “Desafíos para o cumplimiento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos: legislaçào-ponte e foro político doméstico”. en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…cit.* pp. 405-426.

SIERRA PORTO, Humberto A. “La Corte Constitucional colombiana frente al control de convencionalidad” en CORZO SOSA, Edgar, et al. *Impacto…cit.* pp. 427-448.

SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos humanos. Efectos de las sentencias internacionales*. México. Ed. Porrúa, 2007. 351 Págs.

SILVA GARCÍA, Fernando. “El impacto normativo de las sentencias internacionales sobre derechos humanos: su evolución en el orden jurídico mexicano”. En CORZO SOSA Edgar, et al. *Impacto…cit. pp*. 449-463.

TELLO, Carlos. “Un intento de análisis de la distribución personal del ingreso” en WIONCZEK, Miguel S., selección de. *La sociedad mexicana: presente y futuro.* 2a. edición, México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974. pp. 208-237.

TITO LIVIO. *Historia de Roma desde su fundación.* Libros I a X. Trad. Antonio D. Duarte Sánchez. Pág. 114. Disponible en http://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5QafFMQKEyZSnCZnx3yA7UpcDM_ZUqdLk62QluXs0-Pflz-gPyOX_PEDlHDNigodV4gjFOfrNoeDCJDIzjxvHAnJzhXYczz8J25eYS5wusaziuGeiyvnrxDO3dfOPZfRpdg6pMb4l0PWyldPQ7PUaVUt6LYwXoeSPes0V33fwmQpto-bguiAjS4yBp8KWJoPIDDA3Akk87NhU6-GuMCHq830wEWhynFFCqFtbyVe8HUD25b2xgYkIVT-rRO-Lx6SC5fwZn8YdZBj3giUZkupPYocGqQ5fVREfu6GfqHJgW5hV0QYqJHM

TOMASINI BASSOLS, Alejandro. “Reflexiones sobre la corrupción en México” consultado en http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf

VALENCIA VILLA, Alejandro “Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos” en MARTIN, Claudia, el al., comp. *Derecho…cit.* pp. 119-152.

VALENZUELA, Arturo. “Las presidencias interrumpidas en América Latina”. Revista Nexos, 01 de abril, 2006, consultado en http://www.nexos.com.mx/?p=11864

VIGO, Luis. *De la ley al derecho.* 3a. Edición, México. Ed. Porrúa, 2012. 397 Págs.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia”.* 10a. edición, trad. Marina Gascón. Madrid. Ed. Trotta. 2011. 156 Págs.

Hemerografía

AMADOR, Diana. “México cumple a medias sentencia de la Corte sobre feminicidios de Juárez”. *CNN México,* 15 de diciembre de 2010.

ARANDA, Jesús. “Sentencias de la CIDH en el caso Radilla, sólo de carácter orientador: procurador castrense”. La Jornada, 07 de febrero de 2012.

CAMACHO SERVÍN, Fernando. “ONG: el Estado simula que cumple sentencias” La Jornada, 10 de marzo de 2012.

CANTÚ, Jesús. “Fuero militar e impunidad” Proceso, Núm. 1773. 24 de octubre de 2010. pp. 58-59.

CARRASCO ARAIZAGA, Jorge. “Una reforma ‘simulada’”. Proceso, Núm. 1775. 7 de noviembre de 2010. pp. 18-20.

Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”. “Comunicado: Comienzan procesos penales contra probables responsables de las violaciones graves de Derechos Humanos cometidas contra Inés Fernández y Valentina Rosendo.” 09 de enero de 2014.

CHRISTLIEB IBARROLA, Adolfo. “La libertad de reunión en México” I-V *Revista Siempre*, 21, 28 de abril; 05, 12, 20 de mayo de 1965.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. “Corrupción e incompetencia” en http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/10/73043.php

DÍAZ, Gloria Leticia. “La Sedena pretende evadir otro fallo internacional”. Proceso, México, núm. 1816, 21 de agosto de 2011. pp. 20-23.

DIAZ RUANOVA, Oswaldo. “Temas de México: Del presidencialismo”. El Universal, 13 de septiembre de 1962.

ELIZONDO, Antonio. “Ya no hagan olas: la corrupción nos ahoga” *Revista Siempre,* 06 de marzo de 1968.

GARDUÑO, Roberto, PÉREZ SILVA, Ciro y CAMACHO GUZMÁN, Oscar. “Ningún poder subordinado a otro desde hoy: Muñoz Ledo.” La Jornada 2 de septiembre de 1997.

GÓMEZ, Natalia. “SRE enviará nota diplomática al Vaticano por dichos del Papa”. El Universal, 23 de febrero de 2015.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. “El poder de la burocracia”, El Universal, 7 de febrero de 1968.

OCAMPO ARISTA, Sergio. “Comenzó juicio a militares por violación a Valentina Rosendo e Inés Fernández” La Jornada, 30 de enero de 2014.

ORTEGA GUTIÉRREZ, David. “Cincinato: la fuerza del ejemplo”. “El Imparcial”, 25 de junio de 2014.

PÉREZ SILVA, Ciro y VARGAS, Rosa Elvira. “Los mexicanos exigen cuentas claras, respondió Carlos Medina”. La Jornada 2 de septiembre de 1999.

VILLALPANDO, Rubén. “Ocultan datos sobre desaparecidas en Juárez”. La Jornada, 6 de octubre de 2014. Pág. 35.

VILLAMIL, Jenaro. “La supresión del fuero militar, demanda ‘irreductible’”. *Proceso*, Núm. 1747. 25 de abril de 2010. pp. 26-30.

ZUÑIGA M., Juan Antonio. “Impunes, 93.8% de los delitos perpetrados en 2013: Inegi.” La Jornada, 30 de septiembre de 2014.

Sentencias revisadas

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. Serie C No. 73.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 184.

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. Serie C No. 205.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 209.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fernández Ortega y Otros vs. México. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 215.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 216.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 220.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. Estado Unidos Mexicanos. Supervisión de cumplimiento de sentencia, 19 de mayo de 2011.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de 20 de marzo de 2013. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de cumplimiento de la sentencia.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. México. Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia. 14 de mayo de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("campo algodonero") Vs. México, supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de mayo de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia. 21 de agosto de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 28 de agosto de 2013. Caso Castañeda Gutman Vs. México.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 273.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consulta a trámite en el Expediente Varios 489/2010. Promovente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Villegas. Secretaria. Francisca María Pou Gimenéz.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente Varios 912/2010. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del Engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios; Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente Varios 912/2010. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del Engrose: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recurso de queja 8/2011 derivado del incidente de suspensión de la Controversia Constitucional 90/2010. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

MUSALEM OLIVER, Héctor. Crónicas del Pleno y de las Salas. Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal en Pleno. Caso Radilla Pacheco. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP-140711-MBLR-912.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de Tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativas 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, Secretario; Arturo Zaldívar Zubieta, Secretarios Auxiliares; Arturo Guerrero Zazueta y Santiago José Vázquez Camacho.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de Tesis 299/2013 entre el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, y el Vigésimo Quinto Circuito. Ministro Ponente Jorge Pardo Rebolledo.

Voto parcialmente disidente del Juez Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) Vs. Ecuador, de fecha 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade en Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago, Sentencia de 11 de marzo de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas).

Sentencias citadas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC 1/82, del 24 de septiembre de 1982.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional *Vs*. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99. Supra nota 147, párr. 143.

Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100. Supra nota 3, párr. 120.

Corte IDH. Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, supra nota 3, párr. 126.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia del 28 de noviembre de 2003, Competencia.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147.

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Díaz Peña Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de junio de 2012. Serie C No. 244.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C No. 253.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 517/2011. Quejosa: Florence Marie Louis Cassez Crepin. resolución adoptada el 23 de enero de 2013.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-068/10.

Sitios de internet consultados

http://www.alternativasnoticiosas.com/2014/12/mandela-washington-y-cincinato-dos.html

http://www.animalpolitico.com/2011/11/calderon-desdena-acto-sobre-mujeres-muertas-en-campo-algodonero-de-juarez/#axzz31MLeVbfC

http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/historia-de-la-corteidh

http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es

http://cronica.diputados.gob.mx

http://democracyctr.org/investigaciones-sobre-bolivia-agua/

http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5134343&fecha=08/03/2010

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131043&fecha=09/02/2010;

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200186&fecha=11/07/2011;

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200185&fecha=11/07/2011;

http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5193703

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5362604&fecha=03/10/2014

http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mas-de-mil-demandas-de-amparo-contra-reforma-procurador-fiscal.html

http://www.elfinanciero.com.mx/economia/que-incluye-la-iniciativa-de-leyes-secundarias-de-la-reforma-energetica.html

http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/chihuahua-presenta-protocolo-alba-para-buscar-a-desaparecidos.html

http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/sre-enviara-nota-diplomatica-a-vaticano-por-dichos-del-papa-1079490.html

http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/46/duran.html

http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf

http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/jul/20130725.html#Proposicion1

http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/abr/20140430-II.pdf

http://www.iccnow.org/documents/Access_to_Justice_in_Mexico_-_Spanish.pdf

http://www.ine.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/docs_estaticos/cuadernos_divulgacion/cuaderno25.pdf

http://www.jacquesderrida.com.ar/textos/carta_japones.htm

http://www.jornada.unam.mx/1997/09/02/subordinado.html

http://www.jornada.unam.mx/1999/09/02/retorica.html

http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/09/30/en-primer-ano-de-gobierno-de-epn-quedaron-impunes-93-8-de-delitos-perpetrados-3893.html

http://www.juridicas.unam.mx/navjus/

http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/10/20/index.php?section=sociedad&article=006n1soc

http://laopcion.com.mx/noticia/11656

http://mexico.cnn.com/nacional/2010/12/15/mexico-cumple-a-medias-sentencia-de-la-corte-sobre-feminicidios-de-juarez

http://www.mucd.org.mx/recursos/Contenidos/Documentos/documentos/Reporte-ENE-2014-ONC-WEB-2.pdf

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Casos%20de%20Interes/Muertas%20de%20Juarez/Informe%20Final.asp

http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/826-411

https://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/Documents/gaceta%202013/Gaceta201312.pdf

http://www.sdpnoticias.com/nacional/2015/03/05/nominacion-de-medina-mora-hiere-al-poder-judicial-magistrado-hernandez-orozco

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36628

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36929

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=39268

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=39579

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=39940

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=47059

http://www.tlachinollan.org/Archivos/informe_actividades_18.pdf

http://www.tlachinollan.org/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=344&Itemid=645&lang=en

http://www.tlachinollan.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=2357:acto-de-responsabilidad-de-inés-fernández&Itemid=656&lang=en.

Documentos

Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”. “Desde el grito más hondo y digno”. Informe XVIII, junio de 2011, mayo de 2012. 226 Págs.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia(IMDHD) Como parte del Observatorio Ciudadano del Sistema Penal. “Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos. Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos con motivo del Examen Periódico Universal de México”.

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación Chile. *Informe Final.* Vol. I Tomo I. 438 Págs.

Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *1er. Informe de Labores 2012-2013*. México, 2013. 821 Págs.

Gobierno de la República. Secretaría de Gobernación. *2do. Informe de Labores 2013-2014*. México, 2014. 550 Págs.

Gobierno de la República. Secretaría de Relaciones Exteriores. *La Política Exterior Mexicana de Derechos Humanos al servicio de la democracia y el Estado de Derecho (2006-2012). Memoria documental.* 199 Págs.

INFOMEX. Solicitud de información pública o de acceso a datos personales. Número de folio 0000500125714.

INFOMEX. Solicitud de información pública o de acceso a datos personales. Número de folio 0000400241914.

LUNA HERNANDEZ, José Guadalupe. Recurso Amicus Curiae al Expediente Varios 1396/2012, 16 de octubre de 2013.

Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, Justicia y Legalidad. "Reporte sobre delitos de alto impacto. Enero de 2014".

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Informe Anual de Labores 2013, Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.* México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 12 / No. Especial 2013. 112 Págs.

The Democracy Center, "investigaciones sobre Bolivia: Agua".

Tesis

LUNA HERNÁNDEZ, José Guadalupe. "Proceso histórico del régimen bonapartismo en México". Estudio de las condiciones que lo propiciaron, instalación y aproximación al análisis de sus repercusiones teóricas y políticas". Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 2005. 281 Págs.