

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS SISTEMAS FEDERALES (CASO DE MÉXICO)

TESIS

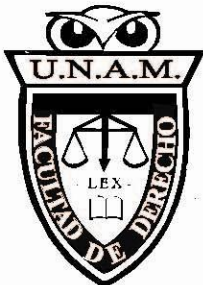
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

ADDY ELIZABETH ABIGAYL ISLAS LÓPEZ

ASESOR:

DR. JORGE ULISES CARMONA TINOCO





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE

La alumna **ISLAS LÓPEZ ADDY ELIZABETH ABIGAYL** con número de cuenta 300013010, inscrita en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada **"IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS SISTEMAS FEDERALES (CASO DE MÉXICO)"**, dirigida por el **DR. JORGE ULISES CARMONA TINOCO**, investigación que, una vez revisada por quien suscribe, se aprobó por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 26 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, con la aclaración de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserva su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, a 04 de noviembre de 2010



DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEDINA
DIRECTORA DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
DE
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

100 UNAM
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mi familia, a mis padres por toda la libertad y confianza que me brindaron y a mis hermanos quienes con su ejemplo me enseñaron que solo con el esfuerzo y la perseverancia se logra concluir con un propósito.

A mi Universidad, el mejor lugar del planeta, que me regaló todos los privilegios con los que ahora cuento. A todos aquellos que me acompañaron en el proceso de estudiar una carrera, a quienes unas veces me empujaron y otras me arrastraron hasta terminarlo, pero siempre facilitándome el camino y haciéndolo más divertido. A Edgar, Rodrigo, Fabián, Christopher, Mauricio y a todos mis amigos de “la barda” con quienes disfrute al máximo de esta etapa.

Agradezco también a mi segunda familia, la “mafia Arechaga”: a Héctor, Yuria, Edith y Armando por todo su tiempo y conocimientos; a Mayra, Anais y Cecilia por compartir conmigo esto que empezó como un juego y terminó siendo el objetivo de mi carrera; y a todos aquellos que forman parte de esta familia que tiene en común un objetivo: la defensa de los derechos humanos. Gracias por ser abogados ejemplares y por privilegiarme con su amistad.

Al Dr. Caballero y al Instituto de Investigaciones Jurídicas por brindarme las herramientas necesarias para realizar este y otros trabajos. Al equipo de Cancillería por darme la oportunidad de dedicar mi tiempo y esfuerzo a esta tarea tan importante y en donde surgió la idea de la presente investigación. Al equipo de casos a quienes además de tenerles especial aprecio también les tengo una gran admiración: Min. Vivanco, Ximena, Nidia, David, Eva y Katya, gracias por ser el mejor equipo de trabajo y por su constante apoyo incondicional. Agradezco especialmente al Min. Negrin, por su confianza y apoyo, pero sobre todo por ser el mejor ejemplo de un excelente servidor público, quien tiene muy clara su función y quien nunca se conforma con hacer lo suficiente. Espero algún día cumplir con todas estas enseñanzas.

Debo hacer mención especial a quienes dedicaron tiempo y esfuerzo para ayudarme a concluir con esta investigación. En primer lugar a mi asesor, el Dr. Carmona; también agradezco a mi excelente amiga Nallely y a su familia; a Fabián Sánchez, a Héctor y al Min. Vivanco. Particularmente quiero agradecer a la persona que nunca quitó el dedo del renglón, siempre empujándome y apoyándome en este trabajo, buscando todas las condiciones que me permitieran finalizarlo, y quien además es un ejemplo de vida, gracias Armando Meneses por estar conmigo.

**IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS EN LOS SISTEMAS FEDERALES (CASO DE MÉXICO)**

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
I. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS.....	7
1.1. Introducción.....	7
1.2. Obligaciones generales derivada de los tratados de derechos humanos.....	11
1.2.1. Obligación de respetar los derechos humanos.....	14
1.2.2. Obligación de garantizar los derechos humanos.....	15
II. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS FEDERALES DERIVADAS DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS.....	31
2.1. Formas en que un Estado puede organizarse.....	31
2.2. Sistema federal.....	36
2.3. Sistema federal mexicano.....	39
2.4. Alcance de las obligaciones internacionales sobre derechos humanos en los Estados federales.....	49
2.4.1. Reglas generales sobre la obligatoriedad de los tratados en los Estados federales.....	49
2.4.2. Sentido y alcance de la cláusula federal en tratados de derechos humanos.....	54
III. PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA MÉXICO PARA LA IMPLEMENTACION DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DERIVADA DE SU SISTEMA FEDERAL.....	64
3.1. Implementación del derecho internacional de los derechos humanos.....	65

3.1.1.	Sistemas de incorporación	66
3.1.2.	Jerarquía de los instrumentos	69
3.1.3.	Operatividad de los instrumentos internacionales	72
3.1.4.	Aplicación e Interpretación de los instrumentos internacionales en el ámbito nacional.....	76
3.2.	Problemática derivada del federalismo.....	80
IV.	ALTERNATIVAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.....	90
4.1.	Reforma Constitucional	91
4.1.1.	Jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y principio <i>pro personae</i>	92
4.1.2.	Aplicación y exigencia directa de los derechos humanos e interpretación conforme	94
4.2.	Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos. Sistema federal canadiense.....	96
4.3.	Viabilidad de incorporar en México un mecanismo similar al mecanismo adoptado por Canadá	103
CONCLUSIONES		113
BIBLIOGRAFIA		117

INTRODUCCIÓN

En los Estados con estructura federal la distribución de competencias entre los gobiernos locales y el gobierno federal, en ocasiones, puede causar dificultad para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

En Estados federales, los tratados internacionales son ratificados por el gobierno federal, pero existen obligaciones internacionales que requieren de actos que competen exclusivamente a los gobiernos locales para su cumplimiento, por ejemplo la seguridad pública, la investigación y persecución de determinados delitos o la administración de justicia.

Así, por ejemplo, ha habido casos en los que autoridades locales han desatendido sus obligaciones argumentando que los tratados fueron ratificados por el gobierno federal y no por el local. Los casos de Tristán Montoya y Ernesto Medellín, ciudadanos mexicanos sentenciados a pena de muerte en el estado de Texas, son claros ejemplos. Como se explicará más adelante, estos casos son relevantes pues consideraron que el fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el caso Avena no constituía norma federal obligatoria que pudiera hacerse valer directamente ante las cortes de Estados Unidos y por tanto, el Estado de Texas no se consideraba vinculado por el fallo de la Corte Internacional.

Sin embargo, desde el punto de vista del derecho internacional, las obligaciones derivadas de un tratado están dirigidas a todo el Estado en su conjunto, independientemente de la estructura que haya adoptado, por lo que también son múltiples los casos en que actos de autoridades locales han generado la responsabilidad internacional de los Estados.

A pesar de lo obvia que pareciera dicha afirmación, en la práctica y desde el punto de vista interno, resulta complicado atender todas las obligaciones derivadas de los tratados sobre derechos humanos, por múltiples razones, como la diferencia de prioridades en cada una de las entidades federativas, o simplemente por la falta de conocimiento sobre el tema.

Por ello, el alcance de las obligaciones internacionales de un Estado con estructura federal debe definirse claramente a fin de no restringir o limitar indebidamente la protección de los derechos humanos de todos sus habitantes.

El caso de México no es la excepción. Existen múltiples problemas relativos a la vigencia, respeto y garantía de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales. Además, el mayor número de casos reclamados ante los órganos internacionales de protección de derechos humanos que México ha tenido que enfrentar, derivan del incumplimiento de sus obligaciones internacionales por parte de autoridades de gobiernos locales.

En la presente tesis se realiza un análisis de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos y la problemática

que enfrenta para cumplir con dichas obligaciones derivada de su estructura federal.

Para resolver dicha problemática, se propone implementar un sistema de colaboración entre los gobiernos locales y el gobierno federal, que permita la implementación del derecho internacional de los derechos humanos en todo el territorio nacional. Dicha propuesta se hace con base en el análisis de experiencias internacionales que reflejan buenas prácticas en la materia, tales como el “Programa de derechos humanos” que el gobierno de Canadá implementó desde 1975 en su sistema para cumplir con sus obligaciones internacionales en todos los niveles de gobierno.

En el primer capítulo se estudiarán las obligaciones generales derivadas de un tratado de derechos humanos, particularmente las de respetar y garantizar los derechos a toda persona, partiendo de la jurisprudencia interamericana. Así también, se expondrá cómo el derecho internacional de los derechos humanos deja el cumplimiento de esas obligaciones en última instancia a los órganos domésticos.

En el segundo capítulo explicaremos que México se rige por un sistema federal, y como tal, se confieren diferentes competencias a dos órdenes de gobierno para dar cumplimiento a esas obligaciones. Partiendo de ese estudio y el de las obligaciones internacionales, se podrá observar que la división de competencias entre el gobierno federal y el local no tiene efectos en el derecho

internacional público, el Estado que firma y ratifica un tratado queda vinculado por él en su totalidad.

En el tercer capítulo se abordan las dificultades que enfrenta México para cumplir con sus obligaciones internacionales respecto de los derechos humanos, derivadas de esa estructura federal. Este desarrollo se realiza a partir del sistema de implementación de normas internacionales que utiliza México.

Una vez identificados los problemas que enfrenta México, en el capítulo cuatro se sugieren alternativas para resolver estos problemas. Para ello se parte principalmente del origen de los mismos.

Así, entre otras cosas, se propone formar un sistema de colaboración entre los gobiernos locales y el gobierno federal que permita la implementación del derecho internacional de los derechos humanos en todo el territorio nacional. Dicha propuesta se hace con base en el análisis de experiencias internacionales que reflejan buenas prácticas en la materia, tales como el “Programa de derechos humanos” que el gobierno de Canadá implementó desde 1975 en su sistema para cumplir con sus obligaciones internacionales en todos los niveles de gobierno.

I. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS.

1.1. Introducción

El derecho internacional —como todas las ramas del derecho—, confiere derechos y obligaciones a los sujetos cuyas relaciones regula.

Para los efectos de este trabajo debemos conocer primero qué se entiende por obligación en derecho internacional. Como en ningún instrumento internacional ni en la doctrina se ha precisado este concepto, acudiremos a los orígenes de la palabra y a otras ramas del derecho para entender esta acepción:

La etimología de la palabra “obligación” proviene del latín *ob-ligare*, que significa atar o ligar¹. De acuerdo con el derecho romano: “la sustancia de las obligaciones consiste... en que constriña a otro, a darnos, hacernos o a prestarnos alguna cosa”². En la doctrina en materia civil lo define en términos similares: una obligación es “un vínculo de derecho por el cual una persona está sujeta para con otra a hacer o no hacer alguna cosa”.³

¹ RODRIGUEZ Castro, Santiago, Diccionario etimológico griego-latín del español, 7ª edición, Ed. Esfinge, México 1999. pag. 179

² Dig. Libro 44, Título VII, Ley 3 citado por MORINEAU Iduarte, Marta e Iglesias González, Román, Derecho Romano, 4ª edición, Ed. Oxford, México 2002, pág 143.

³ PLANIOL, t II, núm. 156 citado por BORJA Soriano, Manuel. Teoría de las Obligaciones. Tomo Primero, 6ª edición, Ed. Porrúa, México. 1968. Pag. 80.

De esta manera podemos afirmar que una obligación es el vínculo por el cual un sujeto de cualquier sistema jurídico tiene que dar, hacer, o no hacer algo con respecto a otro.

Si bien es cierto que, los Estados no son los únicos sujetos cuyas relaciones son regidas por el derecho internacional, éstos juegan un papel primordial en dicho sistema jurídico, especialmente en el derecho internacional de los derechos humanos, pues sólo los Estados asumen obligaciones directas en relación con los derechos humanos.⁴ Es decir, a pesar de que cualquier persona o grupo puede violar los derechos humanos (empresas transnacionales, delincuencia organizada, terrorismo internacional, guerrilla y fuerzas paramilitares), la responsabilidad internacional por la falta de cumplimiento de las normas en materia de derechos humanos sólo puede ser exigida a los Estados.⁵ Es por ello que delimitamos nuestro estudio a las obligaciones de los Estados.

Existen diversas formas por las cuales un Estado puede contraer obligaciones. La doctrina de las fuentes del derecho internacional puede orientarnos para saber cómo es que un Estado se obliga. Un Estado puede estar obligado: “i) en virtud de una norma de costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; ii) por medio de los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; o

⁴ Cfr. FAÚNDEZ Ledesma, Héctor. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos institucionales y procesales, 3ª edición, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2004, pág. 7.

⁵ *idem*

iii) a través de las reglas reconocidas expresamente por los Estados mediante un tratado internacional.”⁶

No obstante, hoy en día, el mayor número de obligaciones internacionales surgen de los tratados internacionales⁷, es por ello que para los efectos del presente trabajo sólo nos referiremos a esta fuente de derecho internacional.

Los tratados pueden ser bilaterales o multilaterales lo cual depende de que sean acordados por dos o más Estados.⁸ Los tratados bilaterales generan obligaciones mutuas entre los dos Estados contratantes, los multilaterales generan obligaciones a un Estado con respecto a todos los demás Estados contratantes.⁹

Esta distinción es importante pues se aplican reglas distintas a estas dos categorías, especialmente con respecto a la entrada en vigor y las reservas, la adhesión de otros Estados, su aplicación y terminación, lo cual también puede definir el alcance de las obligaciones derivadas de esos tratados.

Aunque estas reglas son también aplicables a los tratados sobre derechos

⁶ Cfr. General Assembly of The United Nations, “*Statute of the international Court of Justice*” annexed to the Charter of the United Nations, art. 38.1; SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2008, págs 152 y 153.

⁷ CARTER, Barry, Trimble and Weigner, International law, 5th edition, Ed. Advisors, United States, 2007, pag. 93. De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, “*se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*”; ver Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969, art. 2 a).

⁸ Cfr. SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, *op. cit.* pág. 157

⁹ *idem.*

humanos, debe tomarse en cuenta que éstos últimos tienen una naturaleza propia y como tal, se les otorga un trato distinto a las obligaciones que surgen de ellos. Un ejemplo claro de la diferencia entre estos dos tipos de tratados serían los sujetos con respecto de los cuales un Estado se encuentra obligado.

Esta precisión resulta de mayor importancia cuando nos encontramos que muchas de las disposiciones derivadas de los tratados de derechos humanos sólo son operativas si los Estados ponen en funcionamiento su aparato gubernamental interno para darles eficacia, es decir, que los deberes que surgen de esas disposiciones no sólo son de carácter internacional sino también interno. En palabras de Ariel Dulitzky “el derecho internacional deja el cumplimiento de sus obligaciones en última instancia a los órganos domésticos”.¹⁰

Así, la Corte Internacional de Justicia ha marcado una diferencia de los tratados internacionales de derechos humanos con respecto a otros tratados:

“Los tratados clásicos de derechos humanos están esencialmente dirigidos a regular derechos y obligaciones entre Estados, los nuevos tratados en materia humanitaria, sin perjuicio de que regulan derechos y obligaciones entre Estados, tienen una fundamental proyección interna. Éste es el elemento fundamental caracterizante de estos modernos tratados”¹¹

¹⁰ DULITZKY, Ariel, *Alcance de las Obligaciones Internacionales de los derechos Humanos*, en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, MARTIN Claudia (compiladora), Ed. Universidad Iberoamericana, Estados Unidos, 2004, pág. 79.

¹¹ International Court of Justice, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, pag. 15.

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puntualizado esta naturaleza especial de los tratados internacionales de derechos humanos:

“La Corte debe enfatizar, sin embargo que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y en particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados Contratantes. Su objetivo y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones no en relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.”¹²

De ahí la importancia de que el derecho internacional de los derechos humanos sea implementado en el derecho nacional. Por todo lo anterior, el presente capítulo se refiere a aquellas obligaciones que tienen los Estados únicamente derivadas de esta clase de tratados.

1.2. Obligaciones generales derivada de los tratados de derechos humanos.

A partir del inicio de la vigencia de un tratado internacional de derechos

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana (arts. 74 y 75)*, Opinión Consultiva OC-02/82, del 24 de septiembre de 1982, Serie A No. 2, párr. 29

humanos surgen para los Estados parte diversos deberes generales que implican el funcionamiento de su aparato gubernamental interno. Estos deberes son los de de *respeto* y *garantía* de los derechos contenidos en el tratado, en virtud de los cuales, surgen para el Estado parte del tratado dos obligaciones generales: una negativa -de no hacer- y otra positiva -de hacer-.¹³

Así por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo primero:

“Artículo 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra condición social”.

En similares términos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece dichas obligaciones generales en su artículo 2:

“Artículo 2. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a **respetar** y a **garantizar** a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que los Estados Partes

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásques Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de fondo, 29 de junio de 1988, Serie C No. 4, párr. 163.

en la Convención tienen obligaciones *erga omnes* de **respetar** y **hacer respetar** las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona¹⁴.

Estas dos obligaciones generales se encuentran establecidas en la mayoría de los tratados en materia de derechos humanos. No obstante, existen algunos otros que establecen mayores deberes genéricos. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha señalado con respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que: “el derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: obligaciones de **garantizar, proteger y realizar**”.¹⁵ La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, por su parte, ha indicado que existen cuatro niveles de obligaciones para los Estados: “**respetar, proteger, promover y realizar (hacer efectivos)**”.¹⁶

Independientemente del número de obligaciones generales que establezcan los tratados de derechos humanos o la forma en que las clasifiquen, es un hecho que dichas obligaciones genéricas implican el funcionamiento del aparato gubernamental interno de los Estados.

¹⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 140.

¹⁵ Comité de Derechos Sociales y Culturales, *La aplicación interna del Pacto*, Observación General No. 9, (19º Período de sesiones, 1998), UN Doc. E/C. 12/1998/24 (1998), párr. 15.

¹⁶ Cfr. African Committee of Human and Peoples Rights, Decision Regarding Communication No. 155/96, Done at the 30th Ordinary Session, held in Banjul, the Gambia from 13 to 27 October 2001, párr. 44.

1.2.1. Obligación de respetar los derechos humanos

A partir de la clasificación otorgada por la Convención Americana, la primera obligación asumida por los Estados partes es la de “**respetar los derechos y libertades**” reconocidos en ese instrumento. Esta obligación exige que los Estados eviten tomar medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho de que se trata. Es, por lo tanto, un deber de abstención.

Esta obligación, parte del supuesto de que el ejercicio del poder público tiene límites en virtud de los derechos humanos inherentes a cualquier persona, por lo que no deben ser menoscabados por el Estado. Esta es la interpretación que ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre dicha obligación:

“... la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”¹⁷

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párr. 21; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.* párr. 165.

Por su parte, el Comité de Derechos Civiles y Políticos expresó —acerca de esta obligación—, que:

“La obligación legal de conformidad con el artículo 2, apartado 1, es a la vez positivos y negativos en la naturaleza. Los Estados Partes deben abstenerse de violación de los derechos reconocidos por el Pacto, y ninguna restricción en cualquiera de esos derechos debe ser permisible en virtud de las disposiciones pertinentes del Pacto.”¹⁸

Por ello, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado lesione indebidamente uno de los derechos contenidos en los tratados de derecho humanos en virtud del cual se encuentre obligado el Estado, se está ante un supuesto de inobservancia del deber genérico de respeto.

1.2.2. Obligación de garantizar los derechos humanos

En materia de derechos humanos —el Estado—, además de evitar incurrir en conductas violatorias de tales derechos, también tiene la obligación de emprender acciones positivas dirigidas a posibilitar que las personas sujetas a su jurisdicción puedan ejercer y gozar sus derechos humanos.

La obligación de garantizar tiene, a la inversa de lo que sucede con la obligación de respeto, un carácter positivo. Efectivamente, garantizar implica el deber del Estado de adoptar todas las medidas necesarias que, de acuerdo a

¹⁸ Cfr. Human Rights Committee, *Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*” General Comment No. 31, 26 may 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, adopted 29 march 2004, párr. 6.

las circunstancias, resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos e impedir la interferencia de terceros. Por consiguiente —y paralelamente con su deber de respeto—, esta obligación impone al Estado el deber de proteger al individuo de los actos de particulares y de agentes estatales que obstaculicen el ejercicio de sus derechos, lo cual se traduce en un impedir o sancionar.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en forma constante que los Estados “tienen el deber de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.”¹⁹ Como consecuencia de esta obligación los Estados deben “prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos [humanos] y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación a fin de evitar la impunidad”²⁰.

Esta obligación general comporta en primer lugar, la necesidad de expedir leyes y otras disposiciones de carácter general dirigidas a hacer posible el cumplimiento de las obligaciones particulares contenidas en el tratado. Pero no sólo eso, requiere también de modificar prácticas administrativas y criterios judiciales, así como establecer e instrumentar políticas públicas y aplicar

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásques Rodríguez*” *op cit.*, párr. 166.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros)*. Sentencia de fondo, 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173.

recursos de tal manera que estas medidas permitan la realización de los derechos establecidos por el tratado.

Desde esta perspectiva, la primera obligación del Estado es la de asegurar que las normas internacionales operen dentro de su jurisdicción, para lo cual es preciso que los Estados hagan una cuidadosa revisión de su legislación interna con el propósito de incorporar las normas internacionales o eliminar las discrepancias que puedan existir entre el derecho interno y las normas internacionales. Al respecto, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados establece que “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”²¹

Por otro lado, el deber de garantía también “implica la obligación 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 reconoce...”²²

De conformidad con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²³, este deber comporta cuatro obligaciones: *i*) la de prevención; *ii*) la de investigación; *iii*) la de sanción y *iv*) la de reparación.

²¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, *op. cit.*

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-11/90, 10 de agosto de 1990, Serie A No. 11, párr. 34.*

²³ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásques Rodríguez*” *op cit.*, párr. 166

1.2.2.1. Deber de prevención

El deber de prevención implica para el Estado adoptar medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos.

El Estado, como un ente abstracto se compone de diferentes instituciones cuya operatividad la hacen funcionar personas. Cualquiera de estas personas, llamadas funcionarios públicos, puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado por cualquier conducta contraria a las normas establecidas en un tratado.²⁴

Por otro lado, también cualquier persona —o grupo de personas— que no se encuentre vinculada con alguna función pública, puede violar los derechos humanos de los demás, y la responsabilidad internacional puede ser atribuida al Estado cuando se actúe con la anuencia o tolerancia de éste.

Bajo estas dos premisas, el Estado debe adoptar medidas que impidan que continúen las violaciones a derechos humanos, independientemente del sujeto que las pueda cometer, ya sea un agente del Estado o algún particular.

Un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, ya sea por tratarse de la obra de

²⁴ Cfr. International Law Commission, *“Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts”*, *op. cit.* art. 4.1.

un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado no por ese hecho en sí mismo, sino por una falta de la debida diligencia para prevenirlo.²⁵

Una forma de prevenir que se cometan abusos, sería por ejemplo, tipificando en la normativa nacional penal una conducta contraria a derechos humanos y aplicando sanciones a quienes cometan esa conducta. Por ejemplo la desaparición forzada -tratándose de conductas de agentes estatales, o de manera inversa, eliminando de la legislación penal cierta tipificación dirigida a limitar los derechos o libertades de las personas.

En México por ejemplo, se eliminó del Código Penal del Distrito Federal el delito de injurias para ahora sancionar este tipo de conductas con responsabilidad civil, de tal manera que se logró una mayor protección de la libertad de expresión.

Otra medida a través de la cual un Estado puede impedir abusos por parte de sus agentes, sería capacitar a sus funcionarios en materia de derechos humanos para que en el ejercicio de sus funciones adecuen su comportamiento a las disposiciones internacionales en la materia.

Estos son sólo ejemplos de las múltiples medidas que puede adoptar un Estado para prevenir que se cometan violaciones a derechos humanos por cualquier persona.

²⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.* párr.172. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, Sentencia de fondo, 20 de enero de 1989, Serie C No. 4, párr. 182.

Un tema particularmente importante y relacionado con el deber de prevención es la teoría del riesgo que ha sido poco desarrollada en la jurisprudencia internacional, pero que debe conocerse para entender cómo un Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por actos de particulares cuando, conociendo la existencia de un riesgo de violación a derechos humanos, omite tomar las medidas necesarias para evitar que esa violación se cometa.

Para entender en qué consiste esa teoría, es necesario saber primero que el deber de prevención es un deber de medio o comportamiento y no de resultado, esto es, que no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.²⁶ Lo anterior parte del supuesto de que el Estado no es un ente omnipresente y que por tanto no puede evitar toda violación a los derechos humanos.

No obstante, de acuerdo con la teoría mencionada, si el Estado tiene conocimiento de un riesgo de daño real e inmediato a derechos humanos, tiene el deber de adoptar medidas dirigidas a evitar que el daño se consume, de lo contrario, esa conducta pasiva puede generar responsabilidad internacional del Estado, aún cuando el deber de prevención sea de medio o comportamiento.

Al respecto, la Corte Interamericana fijó su postura en el siguiente tenor:

“el carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía

²⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párr. 252.

a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues **sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.**²⁷

Colombia, por ejemplo, enfrentó varios casos ante la Corte Interamericana por actos cometidos por grupos paramilitares. En su defensa, alegó que no todos los actos de particulares podían ser atribuibles al Estado y que los deberes convencionales no podían ser una carga insoportable para los Estados, pues éstos *no* pueden ser garantes de todo en todas partes. La Corte determinó que el Estado conocía el riesgo que representaban los grupos paramilitares para la población civil y que al no tomar las medidas necesarias para evitar ese riesgo era responsable internacionalmente por los actos de dichos grupos paramilitares.²⁸

De esta manera, el Estado debe tomar todas las medidas necesarias

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*, 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 123; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*”, *op. cit.* párr. 280.

²⁸ Cfr. Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia, *Escrito de interposición de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes, argumentos y pruebas presentado por el Estado de Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la Masacre de Pueblo Bello*, 22 de octubre de 2004, págs. 18-22. Ver http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/pueblobe/contes_est.pdf, consultada el 13 de enero de 2010, 11:45; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 102-104; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacres de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*, 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 97.

para prevenir que otros entes trasgredan los derechos de toda persona, so pena de incurrir en responsabilidad internacional por negligencia.

1.2.2.2. Deber de investigar

Ningún Estado en el mundo está exento de que alguno de sus agentes o cualquier persona cometa actos que comporten violaciones a derechos humanos. Para no generar responsabilidad internacional, el Estado también tiene un deber genérico de investigar cualquiera de estas conductas.

El cumplimiento de esta obligación comporta al mismo tiempo el cumplimiento del deber de prevención, ya que, si un Estado tiene la capacidad de investigar adecuadamente cualquier violación a derechos humanos, puede ser un factor importante para disminuir esas conductas, de tal suerte que se está previniendo la repetición de las mismas.

Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolera que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos.

Igual que el deber de prevención, el deber de investigar es una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, la

Corte Interamericana ha señalado que este deber: “debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”.²⁹

Además, de acuerdo con el criterio de la Corte Interamericana, el deber de investigar debe ser asumido por el Estado como un deber propio y no estar sujetos a la actividad procesal de las probables víctimas y debe actuar de tal modo que busque efectivamente la verdad de los hechos.³⁰

Si una conducta comporta una violación a derechos humanos y no fue investigada de manera rápida y exhaustiva, así sea cometida por un particular, se entiende que dicha conducta ha sido auxiliada por el poder público.³¹

1.2.2.3. Deber de sancionar

Una de las principales violaciones al deber de garantía es la impunidad, que ha sido definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como:

“la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras*, *op. cit.* párr. 177

³⁰ *Cfr. idem.*

³¹ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, *op. cit.*, párr. 145; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Kawas vs. Honduras*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 3 de abril de 2009, Serie C No. 196 párr. 78; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, *op. cit.* párr. 291.

derechos protegidos por la Convención Americana.”³²

La impunidad genera la indefensión de las víctimas y sus familiares y propicia, además, la repetición de las violaciones de derechos humanos.³³

Por ello, el deber de garantía no se agota con el simple hecho de investigar violaciones a derechos humanos, también implica el deber del Estado de sancionar dichas conductas. Consiste en imponer sanciones a los responsables de violaciones a los derechos humanos y abarca a todos los autores sean materiales o intelectuales³⁴.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

“también se compromete la responsabilidad internacional del Estado cuando éste no realice las actividades necesarias, de acuerdo con su derecho interno, para identificar y, en su caso, sancionar a los autores de las propias violaciones.”³⁵

Cualquier conducta del Estado encaminada a que un hecho violatorio de derechos humanos quede impune, resulta contraria al deber de garantía impuesto por la mayoría de los tratados en derechos humanos. Lo anterior no se refiere únicamente a la función de un juzgador sino a la de cualquier función pública. Se ha presentado el caso, por ejemplo, en que actos del poder

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, Sentencia de Reparaciones y Costas, 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 170.

³³ *Cfr. Idem.*

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baldeón García vs. Perú*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párr. 94.

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 142.

legislativo o ejecutivo fueron encaminados a evitar un castigo a personas que cometieron graves violaciones a derechos humanos.

En Perú por ejemplo, el Congreso emitió una ley de amnistía que exoneraba de responsabilidad a los militares, policías, y también a civiles, que hubieran cometido, entre 1980 y 1995, violaciones a los derechos humanos o participado en esas violaciones, lo que impedía sancionar a los responsables de tales violaciones.

Al analizar esa disposición, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que eran inadmisibles todas las disposiciones que pretendieran impedir la investigación y sanción de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos, tales como las leyes de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad.³⁶

De esta manera, el deber de sancionar puede implicar la modificación de la legislación interna, incluida las llamadas leyes de amnistía, a fin de garantizar a las víctimas y a sus familiares el derecho a la justicia que les asiste.

1.2.2.4 Deber de reparar

El último aspecto del deber de garantía es la obligación de reparar las

³⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Sentencia de Fondo, 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párrs. 41-44.

violaciones a los derechos humanos.

En la mayoría de los tratados internacionales, especialmente aquellos en materia de derechos humanos, se establece la regla general de que, cuando existe responsabilidad internacional de un Estado por incumplimiento de alguna norma del tratado, éste -el Estado- tiene la obligación de reparar los daños causados.³⁷

De acuerdo con Max Sorensen, “Reparación es el término genérico que describe los diferentes métodos a disposición del Estado para cumplir o liberarse de tal responsabilidad”.³⁸

El único instrumento internacional que codifica reglas relativas a la reparación del daño es el “Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”³⁹, el cual refiere que la comisión de un acto internacionalmente ilícito genera la responsabilidad del Estado⁴⁰ y en consecuencia, el Estado que cometió dicho acto debe reparar adecuadamente el daño causado.⁴¹

³⁷ Cfr. SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, *op. cit.* pág. 507; Cfr. Permanent Court of International Justice, Factory at Chorzów, Jurisdiction, Judgment No. 8, 1927, Series A, No. 9, pág. 21; Cfr. Permanent Court of International Justice, Factory at Chorzów, Merits, Judgment No. 13, 1928, Series A, No. 17, pág. 29; Cfr. International Court of Justice, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, Reports 1949, pág. 184.

³⁸ Cfr. SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, *op. cit.* pág. 534.

³⁹ Cfr. International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *op. cit.*

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*, art. 1.

⁴¹ Cfr. *Ibidem*, art. 31.1

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de un acto internacionalmente ilícito deriva la responsabilidad internacional de los Estados, sin embargo, dicha responsabilidad sólo puede ser exigida después de que el Estado haya tenido la oportunidad de repararlo por sus propios medios.⁴²

Así, la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución - *restitutio in integrum*-, la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior y en la adopción de las medidas que tiendan a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas.⁴³

De no ser eso posible, corresponde determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.⁴⁴

En México existe el juicio de Amparo como garantía de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho juicio, regulado por la Ley del mismo nombre, se puede promover por cualquier persona que considere ser víctima de violación a sus derechos fundamentales por actos de autoridad. El juicio de amparo tiene como objetivo “resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que

⁴² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs Perú*, Sentencia de Fondo, 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párr. 75.

⁴³ Cfr. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de Reparaciones y Costas, 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 26.

⁴⁴ *idem*

violen las garantías individuales”.⁴⁵

En el tema de reparaciones derivadas tanto de los informes de la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la reforma al artículo 113 constitucional⁴⁶ y la posterior Ley Reglamentaria de dicho precepto⁴⁷, vino a ofrecer una vía procedimental para el cumplimiento de dichas obligaciones.

La Ley tiene por objeto fijar las bases y los 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”⁴⁸.

Para efectos del presente trabajo destaca el contenido del artículo 2 que ordena que la Ley será aplicable “para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.”⁴⁹

⁴⁵ Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 1

⁴⁶ Cfr. Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado el 14 de junio de 2002 -en vigor a partir del 1º de enero de 2005-, sección Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

⁴⁷ Cfr. Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, publicada el 31 de diciembre de 2004, sección de la Secretaría de la Función Pública.

⁴⁸ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 31 de diciembre de 2004, artículo 2.

⁴⁹ *idem*

El artículo 2 de la ley establece que el ente público federal que haya sido declarado responsable, será encargado de aceptar y cumplir las recomendaciones y fallos de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y corresponderá a la Secretaría de Relaciones Exteriores ser el conducto para informar del cumplimiento de dichas recomendaciones.

Esta parte del precepto merece ser aclarada, pues ambos órganos declaran la responsabilidad del Estado en su conjunto y no la de una dependencia específica, lo cual, en todo caso, puede derivarse de los propios hechos del asunto, pero la identificación precisa del ente que provocó la responsabilidad es más bien una cuestión interna.

Por último, cabría señalar que el esquema señalado sólo se refiere a la intervención de entes federales, pero no así cuando sean entes locales cuyos actos u omisiones hubieren provocado la responsabilidad estatal a nivel internacional, lo cual es un problema por resolver en el ámbito interno, pero frente a un deber de índole internacional.

Este es uno de los grandes retos que enfrenta el Estado mexicano para la implementación de las sentencias de los tribunales internacionales en el sistema interno, y que tiene que ver con su sistema federal.

Estas son pues, las obligaciones generales a las que se compromete cualquier Estado al firmar y ratificar un tratado de derechos humanos: obligaciones de respetar y hacer respetar las normas internacionales en esta materia, que se traducen en un deber de no interferir en las libertades de cada

persona y de tomar las medidas necesarias para prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación de derechos humanos que se cometa.

Al mencionar “cualquier Estado” nos referimos a que estas obligaciones están dirigidas a todos los Estados, sin importar la estructura central o federal que hayan adoptado. En el siguiente apartado abordaremos cuál es el sistema que el Estado mexicano ha adoptado y qué consecuencias tiene para enfrentar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

II. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS FEDERALES DERIVADAS DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

Las obligaciones derivadas de tratados internacionales de derechos humanos se aplican por igual a todos los Estados parte de dichos instrumentos, independientemente si están organizados en un sistema federal o centralizado. Sin embargo, en los Estados con estructura federal, la distribución de competencias entre los gobiernos locales y el gobierno federal ha causado mayor dificultad para el cumplimiento de dichas obligaciones.

En el presente capítulo se analizará el conflicto que causa la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas para la implementación de los estándares internacionales establecidos en los tratados de derechos humanos.

2.1. Formas en que un Estado puede organizarse

Según la tipología de William Riker⁵⁰, existen tres formas en que un Estado puede organizarse:

⁵⁰ Cfr. RIIKER, H. William *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964 citado por SKERTCHLY Allan, *et al*, *Una revisión del federalismo en Canadá: Pasado y Presente*, en Los Gobiernos locales en la perspectiva internacional, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, [Número 53](#), Sección de Ensayos, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 1996, pág. 26.

1. *Gobierno Unitario*: hay un sólo nivel de autoridad

2. *Federalismo*

Federalismo centralizado: dos niveles de autoridad, el gobierno central es quien domina.

Federalismo periférico: dos niveles de autoridad, los gobiernos regionales dominan.

3. *Confederación*: Un nivel de autoridad; alianza coigualitaria de los Estados.

Dentro de esta clasificación, el Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados.

El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. El proceso de unidad del Estado unitario se da mediante una dicotomía: concentración y centralización del poder en un territorio determinado, entendiendo por concentración “el proceso a través del cual los poderes ejercen la soberanía; el poder de dictar leyes válidas para toda la colectividad...; el poder de usar la fuerza al interior y al exterior excluyendo a cualquier otro...”⁵¹ y por centralización “el proceso de eliminación o de desautorización de ordenamientos jurídicos inferiores, como las ciudades, las corporaciones, las sociedades particulares, las cuales sobreviven no ya como ordenamientos

⁵¹ BOBBIO, Norberto, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, Ed. Fondo de Cultura Económica, Traducción de José F. Fernández Santillán, México, 2002, pág. 161.

originales y autónomos sino como ordenamientos derivados de una autorización y por la tolerancia del poder central.”⁵²

Para Fix Zamudio, el Estado unitario podría representarse con la forma de una pirámide, es decir, el gobierno se sitúa en la cúspide y sus decisiones son ejecutadas desde el centro hasta la base; los departamentos o provincias que integran este tipo de Estado, carecen de autonomía y de gobierno propio.⁵³

Países como Francia, Suecia, Dinamarca, Costa Rica y Honduras, adoptaron este sistema.⁵⁴

En la confederación, los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los individuos que conforman los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía.⁵⁵

Algunos autores opinan que esta no es una forma en la que se puede organizar un Estado, sino una unión de varios Estados que tienen cada uno

⁵² BOBBIO, Norberto, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, *op cit* pág. 161.

⁵³ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Derecho constitucional mexicano y comparado, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 242.

⁵⁴ *Idem*

⁵⁵ Cfr. RIIKER, H. William “*Federalism: Origin, Operation, Significance*”, *op cit*.

soberanía propia, gobierno propio y que sólo se organizaron para enfrentar temas de interés común, pero que no conforman un Estado en estricto sentido⁵⁶

La unión de los Estados Unidos de América del Norte y la Unión Helvética, (la antigua Confederación Suiza) han sido consideradas como ejemplo de esta unión de Estados, aunque estos dos ejemplos finalmente formaron un Estado con sistema federal. Un ejemplo de Estados que conformaron una Confederación en últimas fechas es el de Senegambia, formada en 1982 por un acuerdo entre Senegal y Gambia.⁵⁷

La Comunidad Europea parece ser el ejemplo más reciente y claro sobre este tipo de unión de Estados soberanos. Está conformada por 27 países y es el resultado de un largo proceso de integración económica y política, mediante la firma de diversos tratados.⁵⁸

Finalmente, en la federación, los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.

⁵⁶ Cfr. RABASA, Emilio, *Formas de Estado*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 30, abril-junio 1958, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 79; Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002; Cfr. TENA, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 24ª edición, Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 112.

⁵⁷ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Derecho constitucional mexicano y comparado, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 240.

⁵⁸ Cfr. Página oficial de la Unión Europea. http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_es.htm, consultada el 27 de agosto de 2010 a las 12:59 p.m.

Siguiendo a Emilio O. Rabasa, un Estado federal se distingue del Estado centralizado (para nosotros unitario), en que en el primero, el poder se divide en dos aplicaciones o competencias: la federal y la local, las cuales se realizan en razón de la materia y territorio; y en el segundo, el poder que se ejerce directamente en todo el territorio y pueblo, no presenta esta división.⁵⁹

Para García Pelayo, “la confederación se basa en un tratado internacional, mientras que el Estado Federal tiene como supuesto una Constitución en el sentido jurídico-político de la palabra; por tanto, la confederación es una entidad jurídico-internacional, mientras que el Estado Federal es una entidad jurídico-política”.⁶⁰

Por ser de nuestro interés, más adelante se explicarán las particularidades de un Estado con sistema federal.

⁵⁹ Cfr. RABASA, Emilio, *Formas de Estado*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 30, abril-junio 1958, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 79.

⁶⁰ Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel, Derecho constitucional comparado, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1967; citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor, Derecho constitucional mexicano y comparado, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 241.

2.2. Sistema federal

La palabra “federalismo” proviene del latín *foedus*, que significa unión⁶¹. Es “una organización política en donde las actividades están divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central de tal manera que cada tipo de gobierno tiene cierta clase de actividades en la cual hace las decisiones finales”.⁶²

En la opinión de Max Sorensen, un Estado federal “...es una unión de varios Estados, la cual está investida de órganos y poderes propios que se ejercen tanto sobre los Estados miembros como sobre sus ciudadanos”.⁶³

El federalismo surgió a partir de la independencia de los Estados Unidos de América, cuando las trece colonias decidieron unificar sus fuerzas a fin de presentar un frente común en contra de su colonizador, de tal suerte que la unificación de las colonias no era una finalidad sino un medio para lograr su independencia de Inglaterra.

A pesar de que ciertas particularidades dieron origen a este sistema, su adopción no ha sido exclusivamente para centralizar poderes antes separados, también ha sido adoptado por Estados que anteriormente fueron unitarios y se dividieron para lograr una mejor organización y control de la numerosa población, la extensión del territorio y la diversidad cultural que los

⁶¹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002.

⁶² Cfr. RIIKER, H. William “*Federalism: Origin, Operation, Significance*”, *op cit.*

⁶³ SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, *op. cit.* pág. 263.

conformaban. Así se formaron los sistemas federales de Canadá, Brasil y México, por citar algunos ejemplos.⁶⁴

Es por ello que algunos autores no se refieren a “Estados federales”, sino de “Estados que se gobiernan por un sistema federal”⁶⁵. En el primer caso se estaría hablando de una unidad de lo primariamente dividido, lo cual coincide con la acepción etimológica de la palabra y con el origen del sistema -como fue el caso de los Estados Unidos de América-; en el segundo caso se habla de un Estado cuyas atribuciones de gobierno se dividen, ya sea que hayan estado previamente divididas o que una vez unidas o centralizadas posteriormente se dividieron.

En efecto, independientemente de su etimología, una de las premisas de este sistema es que existe una duplicidad orgánica a partir de la cual se crean dos ordenamientos jurídicos dentro del Estado: uno federal, cuyo ámbito espacial de validez es en todo el territorio, y otro u otros parciales, cuyos ámbitos de validez se circunscriben a una división territorial delimitada.⁶⁶

Por lo que respecta a la duplicidad orgánica, el reparto de las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno deberá establecerse en la

⁶⁴ Cfr. TENA, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 24ª edición, Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 108.

⁶⁵ SKERTCHLY Allan, *et al*, *Una revisión del federalismo en Canadá: Pasado y Presente*, *op. cit.*, pág. 26.

⁶⁶ TENA, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, *op. cit.*

Constitución general o en el llamado “pacto federal”, y quien dirime las posibles controversias es la justicia federal.⁶⁷

En un pacto de Estados preexistentes, los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes. En un Estado primeramente centralizado suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás. La Constitución de Estados Unidos de América adoptó el primer sistema, la de Canadá el segundo. El caso de México tiene particularidades de ambos sistemas, pero este tema será desarrollado más adelante.

Un tema particularmente importante para nuestro objeto de estudio es que en los Estados con sistema federal, la autoridad federal asume la responsabilidad de dirigir las relaciones exteriores de la federación que incluye, por supuesto, la firma y ratificación de tratados. De esta manera, de acuerdo con Max Sorensen, en lo concerniente al derecho internacional, generalmente los estados miembros de la federación, no se tienen en cuenta para nada.⁶⁸

Por otro lado, si partimos de la premisa de que cada estado integrante de la federación es autónomo, es decir, tienen las facultades para dictarse sus propias leyes, en un Estado con sistema federal existe un ordenamiento jurídico integrado por dos tipos de normas, uno federal y otro local. En palabras de

⁶⁷ Cfr. RABASA, Emilio, *Formas de Estado*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 30, abril-junio 1958, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 81.

⁶⁸ SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, *op. cit.*, pág. 263.

Hans Kelsen, “se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas válidas sobre todo el territorio y en normas vigentes tan sólo en ciertas partes del mismo”.⁶⁹

2.3. Sistema federal mexicano

El sistema federal mexicano no es una unión de estados sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas dentro de la entidad nacional⁷⁰. El proceso de formación del sistema federal mexicano se desarrolló de manera inversa al del país vecino del norte, fue un proceso más bien de descentralización.

En efecto, durante la dominación española México vivió bajo un gobierno monárquico delegado en la autoridad del Virrey, pero en su organización no aparecen rasgos de organización política con tendencias regionales a la

⁶⁹ KELSEN, Hans, Compendio de Teoría General del Estado, Ed. Ediciones Coyoacán, pag. 254.

⁷⁰ Algunos tratadistas distinguen tres ámbitos de gobierno: el federal, el local y el nacional. Entienden a la entidad nacional como una totalidad, como el Estado en su conjunto que, en el caso del Estado con sistema federal, se conforma de entidades federal y locales, las cuales ejercen funciones administrativas, legislativas y judiciales en diferentes ámbitos territoriales. Las relaciones internacionales así como la creación y modificación de las normas constitucionales son una función de la entidad nacional y por tanto son válidas y vinculantes para todos en todo el territorio nacional, pero que están conferidas a los órganos federales por la falta de órganos especiales. De esta manera, el Presidente de la República ejerce funciones tanto de Jefe de Estado (como representante del Estado en su conjunto), como Jefe de Gobierno (como administrador del orden federal). De la misma manera, el Senado de la República ejerce funciones en representación del Estado en su conjunto, y funciones de legislador federal. Ver PEREZCANO, Hugo, *Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano*, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, Vol. VII, págs. 264-271. quien cita autores como Ulises Shmill, José María Serna de la Garza, Loreta Ortiz Alph y Fernando Vázquez Pando.

autonomía. Las provincias no tenían fronteras perfectamente definidas ni manera de gobernarse por su cuenta.⁷¹

Con la Constitución de Cádiz de 1812⁷², México dio su primer paso hacia la organización federal, ya que a los órganos representativos de las provincias se les otorgaron facultades para gobernarlas interiormente. Posteriormente se promulgó el “Acta Constitutiva de la Federación” el 31 de enero de 1824, la cual en su artículo 5º establecía: “...la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.⁷³ La Constitución de 1824⁷⁴ recogió este principio en su artículo 4º en los mismos términos. Así también la Constitución de 1857 incorporó el sistema federal en nuestro país.

Algunos tratadistas opinan que la adopción del sistema federal en México fue sólo una copia del sistema norteamericano⁷⁵. Otros –como Ernesto de la Torre Villar- atribuyen la adopción de este sistema a algunos elementos más, como el resultado de la experiencia político administrativa del país que inició con la implantación del sistema de intendencias y se fortaleció al instaurarse el régimen de diputaciones provinciales, y al desarrollo político-económico de

⁷¹ Cfr. TENA, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, *op. cit.*, pág 109.

⁷² Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.

⁷³ Acta Constitutiva de la Federación, 31 de enero de 1824.

⁷⁴ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824.

⁷⁵ Cfr. PEREZCANO, Hugo, *Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano*, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, Vol. VII, págs. 257-260.

importantes zonas del país alejadas del centro, pero autosuficientes económicamente.⁷⁶

En términos generales, el sistema federal mexicano buscaba circunscribir la administración, el ejercicio político y la asistencia de servicio a la sociedad, en entidades más reducidas, con cierta facilidad para su manejo, no sólo en cuanto al número de habitantes, sino también por la extensión territorial.

De esa manera, en el pacto federal, lo que se buscaba era que las entidades federativas ejercieran ese control. Debe precisarse también que, en un número considerablemente más pequeño de población, se presenta cierta facilidad para tener una aplicación correcta de las leyes.

Actualmente, México se constituye en una “república representativa, democrática, **federal**, compuesta en Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; **pero unidos en una federación** establecida según los principios de la ley fundamental”⁷⁷

En principio, se puede decir que la forma en que la Constitución Federal distribuye las atribuciones de los dos niveles de gobierno -federal y local- es idéntica a la adoptada por los Estados Unidos Americanos, esto es, se otorga a los poderes federales ciertas atribuciones enumeradas y se reserva a los

⁷⁶ DE LA TORRE, Ernesto, *El origen del Estado mexicano*, en *La formación del Estado mexicano*, María del Refugio González (coordinadora), Ed. Porrúa, México, pág. 69.

⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, del 5 de febrero de 1917, en *Leyes y Códigos de México*, 139ª edición. Ed. Porrúa, México, 2007, artículo 40.

estados integrantes de la federación las restantes. Así, el artículo 124 de la Constitución federal establece:

“Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”⁷⁸

No obstante, como lo menciona el profesor Tena Ramírez, la Constitución no realizó en su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los Estados, “puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a los estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los estados”.⁷⁹

Otros estudiosos de la materia estiman que México adoptó un sistema rígido de distribución de competencias entre los estados y la Federación, donde los ámbitos respectivos están claramente separados, y que no hay traslape entre los ámbitos federal y local.⁸⁰

⁷⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, del 5 de febrero de 1917, en Leyes y Códigos de México, 139ª edición. Ed. Porrúa, México, 2007, artículo 124.

⁷⁹ TENA, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, *op. cit.*, pág 123.

⁸⁰ *Cfr.* PEREZCANO, Hugo, *Los Tratados Internacionales en el Orden Jurídico Mexicano*, *op cit*, pág. 259; *Cfr.* CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, 6ª edición. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pág 120.

Independientemente de ello, para los efectos de nuestro estudio, queda claro que las relaciones internacionales las lleva a cabo el poder central, quedando prohibidas para los estados que integran la federación.

Los artículos 89, 73 y 104 constitucionales, enumera facultades generales que tienen los poderes de la Unión, -ejecutivas, legislativas y judiciales respectivamente-, por lo que, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, se entendería que lo que no se encuentra enumerado en dichos artículos se encuentra conferido a los estados que conforman la federación.

Por lo que al Presidente de la República se refiere, la Constitución le confiere facultades para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales⁸¹; nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, que son los representantes del Estado en el extranjero, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación⁸²; y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.⁸³

Por otro lado, por lo que respecta al Poder Legislativo, el artículo 73 Constitucional establece las facultades del Congreso, de las cuales es necesario resaltar las siguientes:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

⁸¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op cit.*, Artículo 89 fracción X.

⁸² *Ibidem*, fracción III

⁸³ *Ibidem*, fracción VIII

...

“XII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el ejecutivo;

...

“XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del
Cuerpo Consular mexicano;

“XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos
que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero
común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

...”

Por otro lado, el papel que juega el Senado para las relaciones internacionales del país es de particular importancia. Como órgano del Poder Legislativo Federal, tiene facultades para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que éste celebre⁸⁴; ratificar los nombramientos que haga el presidente de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales⁸⁵; autorizarlo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país o el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.⁸⁶

El Senado de la República participa en el proceso de ratificación de los tratados a los que México se está comprometiendo. Mediante este acto, el

⁸⁴ *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos op cit.*, artículo 76 I.

⁸⁵ *Ibidem*, artículo 76 II.

⁸⁶ *Ibidem*, artículo 76 III.

Senado cumple con dos funciones primordiales: i. otorga validez a los tratados en el ordenamiento jurídico interno pues funge como representante del Poder Legislativo de toda la Unión y, ii. vincula directamente a todas las entidades federativas como entes obligados por los tratados que se ratifican, pues funge también como representante de los intereses de dichas entidades.

Aunque esta segunda función sea menos visible en los últimos años,⁸⁷ creemos que el Senado debe fungir como representante de las entidades federativas, pues históricamente esta Cámara fue establecida para ello:

“Es la opinión común que una República Federal, sirven las dos cámaras para combinar en el Poder Legislativo el empleo popular y el elemento federativo. Una cámara de diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular, y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo.”⁸⁸

Finalmente, por lo que respecta al Poder Judicial, el artículo 94 Constitucional establece que: “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

⁸⁷ El Ministro José Ramón Cossío opina que el Senado de la República no representa desde hace mucho tiempo a las entidades federativas, en tanto la forma de elección de los senadores, su destitución, ejercicio de facultades, etcétera, no está ligado a los estados como tales, sino sencillamente a sus habitantes. *Cfr.* COSSÌO DIAZ, José Ramón, *La nueva jerarquía de los tratados internacionales*, Este País, México, 2000, págs. 37 y 38.

⁸⁸ Circular dirigida e los gobernadores de los estados por Sebastián Lerdo de Tejada, citado por PEREZCANO DIAZ, Hugo, *Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano*, *op. cit.* Pág. 261.

Dentro de las facultades que la Constitución otorga a los tribunales federales se encuentran las de resolver controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales⁸⁹; y conocer de controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano⁹⁰.

De esta manera, las funciones señaladas en los párrafos anteriores quedan estrictamente prohibidas a los estados que integran la Unión, en virtud de la distribución de competencias prevista en el artículo 124. Por la misma razón, tanto las funciones del Congreso General como las del Ejecutivo federal están limitadas, y ni uno ni otro tienen facultades para injerir en los regímenes locales.⁹¹

Sobre el particular, en los Estados Unidos de América –Estado que tiene la misma fórmula sobre la distribución de competencias-, se suscitó un caso en el que autoridades locales desatendieron obligaciones derivadas de un tratado internacional argumentando que los tratados habían sido ratificados por el gobierno federal y no por el estadual y por ende no debían cumplir con los mismos.⁹²

⁸⁹ *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op cit.*, artículo 103.

⁹⁰ *Ibidem*, artículo 104 fracción I, esta facultad es concurrente con las de los tribunales locales.

⁹¹ *Cfr. PEREZCANO, Hugo, Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano, op cit.* pág. 273.

⁹² El Consejero General del gobierno de Texas, en una nota dirigida al Departamento de Estado de los Estados Unidos sostuvo que dado que el Estado de Texas no era signatario de la

En México no debería suceder así, pues, como fue referido en anteriores líneas, se estima que la participación del Senado para la ratificación de tratados es la manera en que las entidades federativas quedan vinculadas por ellos, pues de acuerdo con el origen de sus funciones, el Senado es el ente que representa a los estados ante la Federación. Además, el Presidente de la República en su función de jefe de Estado obliga a las entidades federativas con relación a los tratados internacionales.

La Suprema Corte de Justicia, en un análisis sobre la jerarquía de los tratados en el ordenamiento nacional, llegó a la conclusión de que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, ya que el presidente de la República suscribe los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y el Senado interviene como

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, era inapropiado solicitarle a Texas que determine si ha habido una violación de tal Convención. La situación se originó por el proceso que condujo a la imposición de la pena de muerte de Irineo Tristán Montoya, ciudadano mexicano, sin que se le hubiera notificado su derecho a comunicarse con el cónsul de su país, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Dos días después de esa carta, Irineo Tristán Montoya fue ejecutado en cumplimiento de la condena impuesta. El 9 de julio de 1997, el Departamento de Estado de los Estados Unidos hizo pública su “más profunda disculpa” por la falta de las autoridades competentes de informar al señor Montoya que podía contactar a las autoridades consulares mexicanas. 16 de junio de 1997, setter of Alberto González, General Counsel to Texas Governor George W. Bush, to Michael, Matheson. Ver Informe del relator especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias. Question of the violation of human rights and fundamental freedoms in any part of the world, with particular reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories, Extrajudicial, summary or arbitrary executions, Mr. Bacre Waly Ndiaye, submitted pursuant to Commission resolution 1997/51. Addendum, Mission to the United States of America E/CN.4/1998/68/Add.3. Citado por DULITZKY, Ariel, *Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los sistemas federales, El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República de Argentina*, en La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local, ABRAMOVICH, Víctor, *et al.* (compilador), Ed. Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina, 2006, pág. 7.

representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obligan a sus autoridades.⁹³

Además –sustenta la Corte- la celebración de tratados no está sujeta a la limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas establecida por el artículo 124 constitucional, puesto que el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en su conjunto en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.⁹⁴

En el mismo sentido se han pronunciado diversos tratadistas⁹⁵ al referirse a la triple función que realizan los órganos de gobierno (nacional, federal y local). En la interpretación que se hace de esta triple función, cuando el Senado de la República y el Ejecutivo federal llevan a cabo funciones del orden nacional, están vinculando a todo el Estado mexicano en su conjunto, sin distinción del orden de gobierno.

Como una primera conclusión sobre este apartado podemos decir que, desde su origen, el sistema federal mexicano no previó conflictos en cuanto al cumplimiento de compromisos internacionales, sin embargo se encuentra

⁹³ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal*, Semanario Judicial de la Federación, P. LXXVII/99, tesis 192,867, pleno, México, 1999, t. X, p. 46

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ Tales como Ulises Shmill, José María Serna de la Garza, Loreta Ortiz Alph y Fernando Vázquez Pando. Ver PEREZCANO, Hugo, *Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano*, op. cit. págs. 264-271.

regulado que las obligaciones internacionales del Estado mexicano deben ser cumplidas por todas las autoridades en todo orden de gobierno.

Es decir, el sistema Federal que México decidió adoptar para su organización, influye y le impone modalidades a la forma en que debe dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, pero no puede ni debe ser pretexto para incumplirlas o cumplirlas en menor medida.

A continuación se hará un análisis sobre el estudio que se ha hecho a este tema en el ámbito internacional.

2.4. Alcance de las obligaciones internacionales sobre derechos humanos en los Estados federales

2.4.1. Reglas generales sobre la obligatoriedad de los tratados en los Estados federales

Como se ha visto, la estructura del Estado y las funciones de sus órganos no se rigen por el derecho internacional, sino que cada Estado decide de manera soberana cómo estructurar su administración y la distribución de funciones en cada orden de gobierno.

Sin embargo, la estructura federal repercute interna e internacionalmente a la hora de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos.

La gran mayoría de esos tratados establecen obligaciones cuya operatividad queda en manos de los poderes de cada entidad federativa y, como se señaló, los poderes federales -que son los que asumen esas obligaciones en el exterior- no tienen facultades para injerir en los regímenes locales.

Pero en el ámbito internacional el fraccionamiento interno del Estado Federal no se proyecta. Las facultades que interiormente otorga la Constitución al gobierno central se entienden como personería que la nación confiere a determinados órganos y no con relación a los estados miembros de la federación.

Por ello, desde el punto de vista internacional, el Estado que firma y ratifica un tratado, queda vinculado en todos los poderes -ejecutivo, legislativo y judicial- y otras autoridades gubernamentales o públicas en cualquier nivel - nacional, regional o local-. Así, el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de los Estados por Actos Internacionalmente Ilícitos, señala en su artículo 4, inciso 1, que:

“se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y **tanto si pertenece al gobierno**

central como a una división territorial del Estado”⁹⁶

De acuerdo con la Comisión de Derecho Internacional, el término “órgano del Estado” comprende todas las entidades individuales o colectivas que integran la organización del Estado y actúan en su nombre; incluye tanto los órganos de toda entidad pública territorial comprendida en el Estado como a los órganos de la administración central de ese Estado.⁹⁷

Por otra parte, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados⁹⁸ prevé:

“Artículo 29

“Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la **totalidad de su territorio**, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.”

Al respecto, la Dra. Cecilia Medina considera que los compromisos internacionales contraídos por los órganos idóneos no pueden subordinarse, en cuanto a su validez, a la distribución interna de competencias y de zonas que erige el sistema federal.⁹⁹

⁹⁶ Cfr. International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *op. cit.*

⁹⁷ Cfr. International Law Commission, International Law Commission, “*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*”, *op. cit.*

⁹⁸ Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969, *op. cit.*

⁹⁹ MEDINA, Cecilia, La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia, vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2003, pág. 15.

También es importante señalar que los Estados que firman tratados de derechos humanos contraen las obligaciones de respetar y de garantizar los derechos a **cualquier persona que esté sujeta a su jurisdicción**, entendiendo por tales a “aquellas que se hallan dentro del territorio de un Estado”.¹⁰⁰

Así lo ha establecido la Corte Europea de Derechos Humanos:

“Desde el punto de vista del derecho internacional público, la frase “dentro de su jurisdicción” del artículo 1º de la Convención Europea, debe entenderse que significa la jurisdicción estatal, es primariamente territorial y normalmente se presume que dicha jurisdicción se ejerce en todo el territorio del Estado.”¹⁰¹

El Estado incurre en responsabilidad por cualquier comportamiento que sea incompatible con sus obligaciones internacionales, independientemente del nivel de gobierno en que se produzca. De esta manera, la responsabilidad internacional del Estado se puede generar por actos de órganos del gobierno federal o del regional:

“no importa que la división territorial forme parte de un Estado federal o sea una región autónoma específica, y tampoco importa que el derecho interno del Estado confiera o no al Parlamento federal la facultad de

¹⁰⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Núm. 109/99, Caso 10.951, Coard y otros, Estados Unidos, 29 de septiembre de 1999, párr. 37.

¹⁰¹ Cfr. Corte Europea de Derechos Humanos, *Bankovic and others v. Belgium and 16 other Contrating States*, (dec.) [GC], application no. 52207/99, ECHR 2001-XII, parr. 59 a 61.

obligar a la división territorial a atenerse a las obligaciones internacionales del Estado”¹⁰²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que cuando se trate de un Estado constituido como federal, el gobierno nacional de dicho Estado responde en la esfera internacional por los actos cometidos por agentes de los Estados miembros de la federación.¹⁰³ También señaló en un caso contra México que la responsabilidad internacional por las violaciones de derechos humanos causados por agentes del poder público independientemente de la entidad a la cual pertenezcan es imputable al Estado.¹⁰⁴

En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha señalado:

“según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”¹⁰⁵

Queda claro pues, que desde el punto de vista internacional, la distribución de competencias en el nivel local no puede ser obstáculo para cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados, pero ¿qué pasa al

¹⁰² Cfr. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Lindaren y otros v. Sweden*, application 298/1988, UN. Doc. CCPR/C/40/D/298/1988 (1999).

¹⁰³ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 35/01, caso 11.634, *Jailton Neri Da Fonseca*, Brasil, 22 de febrero de 2001, párr. 13.

¹⁰⁴ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 2/99, caso 11.509, *Manuel Manríquez*, México, 23 de febrero de 1999, párr. 121.

¹⁰⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Garrido y Baigorria*, Sentencia de Reparaciones, 27 de agosto de 1998, Serie C, no. 39, párr 46.

interior del país?, tomando en cuenta que los gobiernos federales no pueden injerir en los regímenes locales, ¿cómo puede un gobierno federal hacer que los gobiernos de las entidades federativas cumplan con cada obligación a la cual se comprometió el primero?

2.4.2. Sentido y alcance de la cláusula federal en tratados de derechos humanos

En un intento por enfatizar la cooperación que se necesita del gobierno local y otras unidades locales para el cumplimiento de las obligaciones internacionales, en algunos tratados de derechos humanos se introdujo la llamada cláusula federal.

Por ejemplo, en el ámbito interamericano, el artículo 28 de la Convención Americana establece que:

“1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

“2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de

que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención”

“3. Cuando dos o más Estados Parte acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención.”

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) prevé en su artículo 20 que:

“Los Estados Partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en la presente Convención podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales o solamente a una o más de ellas.

“Tales declaraciones podrán ser modificadas en cualquier momento mediante declaraciones ulteriores, que especificarán expresamente la o las unidades territoriales a las que se aplicará la presente Convención. Dichas declaraciones ulteriores se transmitirán a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y surtirán efecto treinta días después de recibidas”.

Pareciera que la llamada cláusula federal puede limitar las obligaciones establecidas en dichos tratados con respecto a las entidades federativas¹⁰⁶, pero de un examen detenido se concluye que no es así, pues a través de ella, los gobiernos federales se comprometen a tomar las medidas –que no pueden exceder sus facultades- para que las entidades federativas puedan adoptar las disposiciones que permitan dar cumplimiento a las normas que rigen los tratados.

Por ejemplo, podría decirse que la frase enfatizada en el inciso 1 del artículo 28 de la Convención Americana pretende liberar al Estado federal de su responsabilidad por cualquier violación que se cometa a la convención por los estados federados, pero no es así por tres razones: i) el origen del artículo; ii) la interpretación del artículo y iii) el segundo párrafo del artículo.

En primer lugar, el origen de la formulación final del artículo 28 fue una iniciativa de Estados Unidos que intentaba prevenir que la Convención alterara las distribuciones internas de competencias entre la Federación y los estados federados.

La formulación original del proyecto preveía que los Estados constituidos bajo un sistema federal, debían tomar las medidas necesarias para hacer

¹⁰⁶ Incluso, en un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado de Argentina fundamentó su alegato en la cláusula establecida en el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a fin de limitar su responsabilidad internacional por Cuando se discutía el fondo del asunto, el Estado sostuvo que la responsabilidad del caso no recaía sobre él, sino en la provincia de Mendoza, en virtud de la cláusula federal. Finalmente Argentina desistió de su alegato y reconoció su responsabilidad internacional.

efectivas las disposiciones de la Convención en todas las unidades componentes del Estado federal.

El artículo 29 del proyecto inicial establecía:

“Capítulo III

“Normas de interpretación y aplicación

“Artículo 29

“Cada Estado Parte, cuando constituya una federación, tomara las medidas necesarias, con arreglo a su Constitución y a sus leyes, para que se hagan efectivas las disposiciones de la presente Convención en todos los Estados, Provincias o Departamentos federados y otros territorios bajo su jurisdicción.”¹⁰⁷

No obstante, el representante de Estados Unidos expresó que este artículo era ambiguo y que se prestaba a diversas interpretaciones, pero que consideraba necesaria la inclusión de un artículo que “enfanzara la cooperación que se necesita del gobierno local y otras unidades locales”¹⁰⁸ para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención. En este sentido propuso la siguiente redacción para el artículo referido:

“Artículo 29. Jurisdicción dentro de los Estados

“1. En vista de la importancia y responsabilidad que tienen las autoridades en todos los niveles del gobierno en lo tocante a la protección y practica

¹⁰⁷ Trabajos preparatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰⁸ Trabajos preparatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos pagina 67.

de los derechos humanos, los Estados Partes llevarán esta Convención a la atención de los funcionarios interesados y, en general, de sus ciudadanos, y pedirán su cooperación en el logro de sus objetivos.

“2. El gobierno nacional de cada Estado Parte estará sujeto a todas las disposiciones de la Convención sobre cuya materia ejerce jurisdicción legislativa el gobierno nacional. Respecto a las disposiciones cuya materia está bajo la jurisdicción de unidades constituyentes de un Estado Parte, el gobierno nacional pondrá con prontitud dichas disposiciones, con una recomendación favorable, en conocimiento de las autoridades apropiadas de las unidades constituyentes.”

Es claro pues, que la pretensión de los Estados al formular la llamada “cláusula federal” en la Convención Americana no fue la de limitar las obligaciones derivadas de este tratado con respecto a los Estados federales, sino la de establecer una fórmula que pudiera facilitar la cooperación de los gobiernos locales para el cumplimiento de esas obligaciones internacionales.

En segundo lugar, al estudiar el artículo 28 de la Convención Americana, se indicó que éste no puede ser interpretado de manera aislada, sino que debe interpretarse a la luz del artículo primero y segundo de ese ordenamiento, de lo cual resulta -como ya se indicó- que las obligaciones de respetar y de garantizar los derechos a cualquier persona que esté sujeta a su jurisdicción, prevalecen en todo el territorio del Estado.¹⁰⁹

¹⁰⁹ *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Núm. 109/99, Caso 10.951, *Coard y otros*, Estados Unidos, 29 de septiembre de 1999, párr. 37.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las dos obligaciones generales consagradas en la Convención Americana –la de respetar y garantizar los derechos protegidos- se hayan indisolublemente interrelacionadas y no condicionadas por el artículo 28. Así, una interpretación del artículo 28, aislada del resto de la Convención, “conduciría a relevar al gobierno central de sus obligaciones bajo la Convención y podría dejar a las personas privadas de protección internacional.”¹¹⁰

Finalmente, de la lectura del inciso 2 de dicho precepto, se concluye que los Estados partes están obligados a tomar medidas inmediatas para que las autoridades correspondientes adopten las disposiciones necesarias para que se cumpla con la Convención.

En el ámbito de Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 50 establece que las disposiciones “serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”.

Esta disposición fue controvertida durante el proceso de elaboración del Tratado. La principal discusión giró en torno a si estas disposiciones implicaban federalizar materias que estaban bajo la jurisdicción de las unidades de la

¹¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 8/91, Caso 10.180, México, 22 de febrero de 1991, párrafo 41.

federación. Finalmente, primó la iniciativa de dejar claro que el Pacto se aplica a todo el territorio de la federación.¹¹¹

Al momento en que Estados Unidos ratificó ese Pacto, acompañó una declaración que decía “Los Estados Unidos entienden que este Pacto será aplicado por el gobierno federal en la medida en que tenga atribuciones legislativas y judiciales en las materias de que se trata; en los demás casos será aplicado por las administraciones estatales y locales; en la medida en que las administraciones estatales y locales tengan atribuciones sobre esas materias, el gobierno federal tomará las medidas adecuadas según el sistema federal para que las autoridades competentes de las administraciones estatales o locales puedan tomar las medidas procedentes para el cumplimiento del Pacto”¹¹²

Otros tratados como la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas¹¹³ y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados¹¹⁴, en sus artículos 37 y 41 respectivamente establecen:

¹¹¹ Cfr. Manfred, Nowak, UN Convention Civil and Political Rights, CCPR, Comentary, NP Engel Publisher, ps. 636-637.

¹¹² Cfr. DULITZKY, Ariel, *Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los sistemas federales, El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República de Argentina, op cit.*

¹¹³ Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954. Entrada en vigor: 6 de junio de 1960, de conformidad con el artículo 39, Serie Tratados de Naciones Unidas N° 5158, Vol. 360, p. 117.

¹¹⁴ Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137.

“Cláusula federal

“Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

“a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;

“b) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas, el gobierno federal, a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

“c) Todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el secretario general de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a una determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.”

Por lo que respecta a esta disposición, Ariel Dulitzky considera que ésta debe ser leída en el sentido de que todas las disposiciones de las convenciones son plenamente exigibles en todo el territorio de los Estados federales, pues, de conformidad con el inciso c) de esa cláusula, el Estado federal deberá informar ante una solicitud “en qué medida se ha dado efecto a las Convenciones”.

Además de tener la obligación de dar cumplimiento a la Convención, el gobierno federal debe transmitirla a las entidades federativas la recomendación de que sea implementada en su jurisdicción.

Como se observa, esta cláusula es una excepción que establecen sólo algunos tratados de derechos humanos pero que no se encuentra en la mayoría de estos.¹¹⁵

De esta manera se concluye que, en el ámbito internacional, la estructura federal no puede valer para incumplir con las normas internacionales derivadas de los tratados en derechos humanos.

¹¹⁵ Por ejemplo, dentro del sistema interamericano, ni la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ni la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ni la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad prevén una cláusula federal. Dentro del marco de Naciones Unidas, existe un claro predominio de las convenciones que no han previsto disposición alguna en materia de obligaciones o restricciones específicas para los Estados federales. Así, entre otras se encuentran la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribunales en Países Independientes, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

Por lo tanto, se debe buscar una fórmula que permita la colaboración entre los gobiernos federal y locales para poder dar cabal cumplimiento a las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos. Ésta puede encontrarse en el ámbito interno de cada Estado.

III. PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA MÉXICO PARA LA IMPLEMENTACION DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DERIVADA DE SU SISTEMA FEDERAL

En los capítulos anteriores se estudió que las obligaciones generales derivadas de un tratado de derechos humanos son las de respetar y garantizar los derechos a toda persona, así como la de adoptar las medidas necesarias que permitan esas tareas.

También se dijo que México se rige por un sistema federal, y como tal, se confieren diferentes competencias a dos órdenes de gobierno para dar cumplimiento a esas obligaciones. Según la interpretación válida sobre el papel que juega el Senado en la federación, los estados federados quedan obligados por un tratado que ratifica el Estado mexicano, además por la función que juega el Presidente de la República como jefe de Estado.

Así también se estudió que la división de competencias entre el gobierno federal y el local no tiene efectos en el ámbito internacional. El Estado que firma y ratifica un tratado queda vinculado por él en su totalidad, independientemente del órgano que esté facultado para comprometerse con la comunidad internacional.

Entonces, queda por aclarar porqué la estructura federal en México es un factor que dificulta el cumplimiento de sus obligaciones internacionales

sobre derechos humanos y sobre cualquier materia local. Para analizar esta problemática, resultará necesario conocer primero el sistema que México utiliza para implementar los tratados sobre derechos humanos.

3.1. Implementación del derecho internacional de los derechos humanos

De acuerdo con Humberto Henderson¹¹⁶, la forma en que un Estado implementa el derecho internacional de los derechos humanos dependerá de cuatro factores esenciales:

1. Su sistema de incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno,
2. El nivel de jerarquía que otorgue a los instrumentos ya incorporados con relación a las normas internas,
3. La operatividad de las normas internacionales de derechos humanos, y
4. La aplicación e interpretación de las normas internacionales de derechos humanos.

¹¹⁶ Cfr. HENDERSON, Humberto, *Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el orden interno: la importancia del Principio pro homine*, en GUTIÉRREZ, Juan Carlos (coordinador de la edición), La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México- Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2005, págs. 37-51

3.1.1. Sistemas de incorporación

Siguiendo el análisis de Henderson, existen dos técnicas de incorporación de instrumentos internacionales al ordenamiento nacional: la “incorporación legislativa” y la “incorporación automática”. La utilización de estas técnicas dependerá de la posición -dualista o monista- que haya adoptado cada Estado con respecto a la relación entre el derecho internacional y el interno.¹¹⁷

Bajo el primer supuesto, el derecho internacional y el derecho nacional son dos ordenamientos distintos. Para que una norma internacional pueda tener valor en el ordenamiento interno de un país es necesario que una ley rescriba el contenido de la norma internacional siguiendo el procedimiento interno establecido para la aprobación de leyes.¹¹⁸

En un sistema monista, ambos ordenamientos jurídicos -el interno y el internacional- constituyen un único sistema jurídico con dos tipos de normas estrechamente relacionadas, donde los tratados internacionales se incorporan automáticamente al derecho interno, es decir, forman parte ya del derecho nacional.¹¹⁹

A pesar de que los Estados son los que determinan el método de incorporación de los tratados en su ordenamiento jurídico interno y no el

¹¹⁷ Cfr. HENDERSON, Humberto, *Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el orden interno: La importancia del principio pro homine*, op cit., pag. 39.

¹¹⁸ Cfr. SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, op. cit., pág. 193.

¹¹⁹ *Idem*

derecho internacional, los tratados de derechos humanos no son totalmente omisos a ese respecto. Como se estudió, los tratados de derechos humanos contemplan la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar el goce y ejercicio de los derechos protegidos en forma efectiva, lo cual deja en claro que, independientemente de la forma de incorporación que adopte el Estado, éste tiene la obligación de hacerlo.

México adoptó el sistema monista al establecer en el artículo 133 de su Constitución que: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y **todos los tratados que estén de acuerdo con la misma**, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, **serán la Ley Suprema de toda la Unión**”.¹²⁰

Como se observa, para que un tratado pueda obligar al Estado mexicano en su interior, se requiere de la participación de un órgano legislador, esto es, la aprobación por parte del Senado, lo cual -en opinión de algunos-, cristaliza la incorporación de los tratados al sistema jurídico interno como ley suprema de la Unión.¹²¹ De esta manera, los tratados, además de constituir normas jurídicas válidas para el Estado en el plano internacional, se convierten también en normas jurídicas válidas aplicables en el ámbito nacional, que engloba a los ámbitos federal y local.¹²²

¹²⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op cit*, artículo 133

¹²¹ PEREZCANO, Hugo, “*Los Tratados Internacionales en el Orden Jurídico Mexicano*”, *op cit*, pág. 271.

¹²² *idem*

Las etapas clásicas para la entrada en vigor de un tratado son la firma y ratificación¹²³; aunque existen otros actos dentro de este procedimiento que permiten la entrada en vigor en el territorio nacional e internacional.¹²⁴

Sorensen explica que después de la firma de un tratado se requiere un lapso en la que el Estado evalúe la compatibilidad de los términos del tratado con el conjunto de sus compromisos y de su política, por lo que la ratificación se volvió el trámite esencial por el que los Estados se obligan por el tratado.¹²⁵ Por ello, parece lógica la participación del órgano legislativo en esta etapa.

Finalmente, como pasa en el proceso legislativo, para que los efectos del tratado puedan entrar en vigor en el interior del país, se requiere de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La ley sobre celebración de tratados de 1992, establece de manera textual, que "...los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación."¹²⁶

Por lo anterior -en México- la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos deberá ser automática sin necesidad de la existencia de una ley que le otorgue validez a nivel interno, pues el tratado *per se* ya es válido.

¹²³ SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pág. 95.

¹²⁴ Negociación, adopción del texto, autenticación de texto, consentimiento para obligarse. *Cfr. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, op cit.* Arts. 2, 9,10 y 12.

¹²⁵ *Cfr.* SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, *op. cit.* pág. 213,

¹²⁶ *Ley sobre la Celebración de tratados*, Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1992.

3.1.2. Jerarquía de los instrumentos incorporados

Una vez que las constituciones nacionales incorporan como derecho a los tratados internacionales de derechos humanos, es importante conocer con qué nivel jerárquico ingresan.

Se puede afirmar que las constituciones de los países americanos incorporan y jerarquizan los instrumentos internacionales de derechos humanos de cuatro diferentes maneras:

1. **Supraconstitucional:** el derecho internacional de los derechos humanos prevalece respecto de la propia Constitución. Países como Guatemala y Honduras han adoptado esta posición.
2. **Constitucional:** el derecho internacional de los derechos humanos es equiparado a la Constitución. Argentina y Brasil son ejemplos de países que adoptaron esta posición.
3. **Supralegal:** el derecho internacional de los derechos humanos se encuentra por debajo de la Constitución pero por encima de las leyes nacionales. Ejemplos como Costa Rica y Ecuador son suficientes al respecto.
4. **Legal:** el derecho internacional de los derechos humanos es equiparado a las leyes nacionales. Estados Unidos y Uruguay le otorgan este nivel a los tratados internacionales.

México le otorga un nivel supralegal a los tratados internacionales, independientemente de la materia de que se trate. Lo anterior se desprende de

la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó sobre del artículo 133 Constitucional:

“los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima de la ley federal y local.”¹²⁷

El 13 de febrero de 2007, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó el criterio pronunciado en la tesis aislada LXXVI/99. En votación dividida de seis contra cinco, determinó que los tratados internacionales, en orden jerárquico, se encuentran por debajo de la Constitución mexicana, pero arriba de prácticamente todas las leyes y normas del orden jurídico nacional, incluyendo las leyes generales.¹²⁸

Es necesario resaltar aquí que en últimas fechas, los tribunales federales parecen inclinarse en reconocer o un rango constitucional a los derecho

¹²⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal, op. cit.*

¹²⁸ Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

humanos contenidos en tratados internacionales. Al respecto citemos la tesis aislada emitida por un Tribunal de Circuito el pasado 2 de julio de 2009:

“TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN.

“Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a **derechos humanos**, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los **derechos humanos**, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.”¹²⁹

Como se observa, la determinación de otorgarle un nivel de jerarquía supralegal a las normas internacionales en México, no se deriva de una norma constitucional -como lo hacen otros Estados en América Latina-¹³⁰, sino que fue

¹²⁹ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1060/2008, 2 de julio de 2009. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Víctor Ruiz Contreras.

¹³⁰ Argentina, Colombia y Venezuela.

establecido a través de la Suprema Corte de Justicia mediante una interpretación jurisdiccional del precepto que otorga validez a los tratados internacionales.

Independientemente de ello, el nivel jerárquico que les otorga México a los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico interno es supralegal, es decir, por encima de las leyes federales y locales pero por debajo de la Constitución. Aunque, en últimas fechas, los tribunales federales parecen inclinarse por reconocer un rango constitucional a los derechos humanos.

3.1.3. Operatividad de los instrumentos internacionales

Una vez definido cómo se incorporan y qué nivel de jerarquía adquieren los tratados en derechos humanos en México, queda por analizar si esos tratados tienen suficiente detalle y precisión como para ser aplicados directamente por un tribunal nacional, es decir, si la norma internacional es autoejecutable o no lo es.

Para Eduardo Jiménez de Aréchaga¹³¹ existen dos condiciones para considerar una norma como autoejecutable, a saber:

¹³¹ JIMÉNEZ DE ARECHAGA, Eduardo, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, no. 7, 1988, San José Costa Rica, Citado por ORTIZ, Loretta, *Armonización Legislativa interna de las normas internacionales en materia de derechos humanos*, en GUTIÉRREZ, Juan Carlos (coordinador de la edición), La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2005, pág. 296.

- a). Que de la disposición del tratado se derive directamente un derecho o una pretensión en favor del individuo que comparece ante un juez solicitando su aplicación.
- b). Que la regla sea suficientemente específica como para poder ser aplicada judicialmente, sin que su ejecución esté subordinada a un acto legislativo o administrativo subsiguiente.

Esta clasificación de normas autoejecutables y normas no autoejecutables ya no depende del derecho constitucional de los Estados, sino de la redacción del propio tratado internacional. Existen normas internacionales cuya redacción permite a los tribunales domésticos aplicarlas directamente, pero existen otras que requieren de una reglamentación posterior para su aplicación.

No debe confundirse la forma de incorporar los tratados de derechos humanos con la clasificación de operatividad de los mismos. Aquella se refiere a la manera en que el derecho constitucional de cada Estado le otorga validez a los tratados de derechos humanos como norma dentro del ordenamiento jurídico interno. La operatividad se refiere, más bien, a la posibilidad que tiene el juez nacional de aplicar directamente una norma internacional de derechos humanos, lo cual dependerá de la redacción de dicha norma.

Al respecto, el Carmona Tinoco comenta que existen disposiciones en los tratados de derechos humanos que poseen eficacia directa, es decir, que dichas disposiciones son lo suficientemente detalladas y claras y que no dejan

duda alguna sobre el sentido y alcance del derecho humano que tutelan y de las obligaciones que derivan para las autoridades, por lo cual, para que sean aplicadas en el ámbito interno, no se requiere de un acto normativo de concreción.¹³² Lo anterior, según nuestra clasificación, se refiere a normas autoejecutables.

Hay tratados, por ejemplo, que obligan a los Estados a tipificar determinadas conductas, pero ninguno especifica con detalle qué tipo de sanción deberá imponer el Estado frente a esa conducta. Este tipo de normas requieren, para su aplicación, un acto jurídico posterior que las reglamente.

Carmona Tinoco sugiere que “las normas que prohíben conductas de manera terminante como la pena de muerte, la tortura y el resto de los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, la discriminación o la violencia, vinculan de manera inmediata y sólo requieren de actos legislativos para determinar, en ocasiones, su tipificación delictiva, la naturaleza de la sanción a los responsables, el procedimiento a seguir y los términos de atención y de reparación a favor de las víctimas, pero en el inter, la prohibición es clara, determinante y vinculante.”¹³³

¹³² Cfr. CARMONA, Jorge, *Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos*, en GUTIÉRREZ, Juan Carlos (coordinador de la edición), La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México- Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2005, págs. 330 y 331.

¹³³ Cfr. CARMONA, Jorge, *Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos*, *op. cit.*

Si bien, esta última posición es garantista y está acorde con el principio *pro personae*, lo cierto es que existen derechos que precisan de una actividad del legislador para poder ser aplicados por un juzgador nacional. Al respecto, se puede destacar la prohibición sobre desaparición forzada de personas contenida en la Convención Interamericana de la materia, en la que, si bien, la prohibición es clara y no deja lugar a duda, la propia Convención en referencia impone a los Estados parte la obligación de tipificar dicha conducta con un ilícito penal, esto es, reglamentarla para poder ser aplicada.

Se hace evidente la heteroaplicación de estas normas, considerando que para perseguir y sancionar un delito es requisito *sine qua non* que éste se encuentre tipificado, de lo contrario se estaría incurriendo en una violación a la propia Constitución y al derecho de libertad personal, pues no se pueden perseguir conductas que no se encuentren reglamentadas.¹³⁴

Existen pues, normas internacionales tan claras y detalladas que permiten su aplicación directa por parte de los jueces nacionales pero, por otro lado, la mayoría de los tratados de derechos humanos también establecen la obligación de los Estados de adecuar su ordenamiento jurídico interno a fin de que permita una mayor protección de los derechos humanos.

¹³⁴ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos op cit.*, artículo 14 Constitucional: “...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y **conforme a las leyes expedidas con anterioridad.**”

En este tema particular, consideramos de suma importancia lo relativo a la armonización legislativa.

3.1.4. Aplicación e Interpretación de los instrumentos internacionales en el ámbito nacional

Para lograr una completa implementación del derecho internacional de los derechos humanos en el Estado, sólo resta que las normas de derechos humanos establecidas en el tratado se hagan aplicables por un juez nacional y por la autoridad administrativa. Para ello, se debe estudiar, en primer lugar, los métodos de aplicación de las normas en casos en que el juez se enfrente a un conflicto de normas; y, en segundo lugar, las reglas de interpretación de las normas.

Con respecto al conflicto de normas, la doctrina ha estudiado dos diferentes métodos para solucionar el problema: el de jerarquía normativa y el de la temporalidad de las normas.

En efecto, frente a un caso de vigencia simultánea de normas de distinto rango, el juez deberá aplicar la que cuente con mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico. A ese respecto y como ya fue estudiado, México otorga un rango supralegal a los tratados de derechos humanos, por lo que, bajo este supuesto, en caso de existir conflicto entre una norma local y otra de fuente internacional, deberá prevalecer ésta última.

En el caso de que exista controversia entre normas del mismo rango, el juzgador deberá aplicar aquella que sea posterior en el tiempo. En este caso, el juzgador difícilmente enfrentará un caso de “vigencia sucesiva” de normas opuestas o contradictorias con el mismo rango jerárquico que las otorgadas a las normas internacionales.¹³⁵

Por otro lado, para que la norma sea aplicada correctamente, el juez deberá interpretarla, esto es, deberá "determinar [su] alcance, extensión, sentido o significado"¹³⁶. Para ello, el juez deberá recurrir a las reglas de interpretación internacional, las que establezca el propio tratado internacional cuya norma se está interpretando y las reglas de interpretación nacional.

Con respecto a las reglas de interpretación internacional, se deben tomar en cuenta los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena de 1969 que establecen reglas mínimas de interpretación de los tratados internacionales.

En efecto, el artículo 31 establece que “[u]n tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin” y agrega, “para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además, del texto, incluidos sus preámbulos y anexos”.

¹³⁵ Cfr. HENDERSON, Humberto, *Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el orden interno: La importancia del principio pro homine*, op cit., pag. 52.

¹³⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.

Por su parte, el artículo 32 dispone que “Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”.

Así también, se deberá acudir a las normas de interpretación que se establecen en cada tratado. Por ejemplo, la Convención Americana en su artículo 29 establece:

"Artículo 29. Normas de interpretación

"Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

"a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

"b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

"c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

"d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza."

Finalmente, se debe resaltar que la mayoría de los tratadistas coinciden en que el principio *pro personae* debe prevalecer siempre en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos, independientemente de que estas sean nacionales o internacionales.

El principio aludido se puede entender como "... un 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 mas extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos... Este principio coincide con el rango fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estará siempre a favor de la persona."¹³⁷

Por ello, siempre que un juez se encuentre frente a dos o mas normas de posible aplicación, se deberá inclinar siempre por aquella que implique mayor protección a la persona, sin importar la jerarquía normativa. Lo mismo cuando

¹³⁷ HENDERSON, Humberto, *Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el orden interno: La importancia del principio pro homine, op cit., pag. 54.*

se deba interpretar la norma, el juzgador deberá interpretarla siempre con el sentido de mayor protección de la persona.

3.2. Problemática derivada del federalismo.

Como ya fue estudiado con anterioridad, nuestro país está organizado bajo un sistema federal que le permite la imposición de dos niveles de instrumentos de protección de los derechos: las instancias locales y las instancias federales.

También se dijo que la estructura federal repercute al dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos, pues en ocasiones el cumplimiento de esas obligaciones queda en manos de órganos locales y no federales.

Encontramos dos problemas fundamentales para lograr el pleno cumplimiento de las obligaciones de los tratados de derechos humanos en México por su estructura federal: primero, la falta de reglamentación de las normas heteroejecutables en el ordenamiento jurídico interno, cuya competencia -en su gran mayoría- queda en manos de las entidades federativas; y segundo, la cultura en derecho internacional de los derechos humanos de quienes deben aplicar esas normas. Estas dificultades se desarrollarán a continuación de manera interrelacionada.

En efecto, el ejecutivo federal firma un tratado internacional y el Senado lo ratifica, pero después esa aplicación va a dar a los juzgados o a los Congresos locales y ahí es donde se entorpece el proceso, no habiendo seguimiento por parte de los ejecutivos locales para continuar con esa práctica que ya se adoptó internacionalmente.

Otro de los mayores problemas que enfrenta el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los Estados federales, es el desconocimiento, la falta de permeabilidad, de ajuste de esas normas internacionales por parte de las entidades federativas.¹³⁸

Además del desconocimiento de las normas internacionales, existen diferentes posiciones erróneas por parte de quienes aplican el derecho que impiden la implementación adecuada de las normas internacionales de derechos humanos. Carmona Tinoco se refiere a estas posiciones como "mitos" que impiden la plena armonización¹³⁹. Entre los más comunes destaca cinco:

- Se considera a los tratados de derechos humanos como documentos ajenos al ordenamiento nacional.

En efecto, en diversas ocasiones, tanto académicos, como funcionarios públicos, incluso jueces tienen la concepción de que los tratados de derechos

¹³⁸ ESCAMILLA, Sergio, *Aspectos de la armonización a nivel estatal*, en GUTIÉRREZ, Juan Carlos (coordinador de la edición), La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2005, pág. 248.

¹³⁹ Cfr. CARMONA, Jorge, *Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos*, *op. cit.* pág. 331.

humanos no forman parte del ordenamiento jurídico interno y por lo tanto, no se están obligados a aplicarlos directamente en el interior del país.

Esta aseveración es evidentemente errónea. Como fue estudiado en el apartado relativo a la incorporación de los tratados internacionales, México adoptó un sistema de incorporación automática, esto es, que en el momento de su ratificación queda incorporado ya como parte del ordenamiento jurídico interno. Lo anterior no sólo se encuentra establecido en la propia Constitución mexicana, sino que a través de la participación de un órgano legislador en la ratificación del tratado –esto es, el Senado-, se cristaliza plenamente dicha incorporación.

- Se suplanta la labor de los órganos legislativos de las entidades federativas pues en ocasiones las materias de los tratados son de orden común y no sólo de orden federal.

Como también fue examinado en el capítulo segundo, algunas normas de fuente internacional establecen obligaciones cuya operatividad queda en manos de los poderes de cada entidad federativa. El ejemplo más claro lo demuestra las normas heteroejecutables, como aquellas que ordenan la tipificación de una conducta violatoria de derechos humanos, las cuales quedan completamente en ámbito competencial de cada una de las entidades federativas.

Es necesario llamar la atención sobre la facultad que tiene el Congreso federal para establecer los delitos y faltas contra la federación, dejando la

facultad a los estados federados de legislar en materia penal sobre todos aquellos delitos que no vayan en contra de la federación.

Esta particularidad no la tienen países como Brasil, Argentina y Venezuela. El artículo 22 de la Constitución de Brasil establece “Compete privativamente á Uniao legislar sobre: I – direito... penal...”¹⁴⁰; en Argentina, el artículo 75 inciso 12 de su Constitución establece: “Corresponde al Congreso: 12. Dictar los códigos... Penal...”¹⁴¹; en Venezuela el artículo 156 inciso 32 de la Constitución establece: “Es de la competencia del Poder Público Nacional: 32. La legislación en materia... penal...”¹⁴²

Resulta pues, de mayor complejidad para México cumplir con todas las obligaciones internacionales de derechos humanos. La Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas –por poner un ejemplo– impone a los Estados partes la obligación de tipificar el delito de desaparición forzada. Para que esta obligación sea cumplida por el Estado mexicano, se requiere entonces que cada entidad federativa tipifique este delito, lo cual ha evidenciado lo difícil que resulta, pues después de 7 años de que México ratificó esta Convención, de las 32 entidades federativas sólo el estado de

¹⁴⁰ Cfr. Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988, ver [http://www.todoelderecho.com/SeccionInternacional/Constituciones/BRASIL%20\(CASTELLANO\).htm](http://www.todoelderecho.com/SeccionInternacional/Constituciones/BRASIL%20(CASTELLANO).htm); consultada el 23 de diciembre de 2009, 15:05 hrs.

¹⁴¹ Cfr. Constitución Nacional Argentina, 1994, ver <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>; consultada el 23 de diciembre de 2009, 15:19 hrs.

¹⁴² Cfr. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, ver <http://www.todoelderecho.com/SeccionInternacional/Constituciones/venezuela.html>; consultada el 23 de diciembre de 2009, 15:34 hrs.

Guerrero ha emitido una ley que regula este delito, y 4 estados lo han incluido en sus respectivos Códigos Penales.¹⁴³

Pero aún más, la dificultad no se queda en la actividad legislativa, la investigación y persecución de esas conductas delictivas y la procuración de justicia también quedan en manos de autoridades locales.

En nuestra opinión, esta particularidad no se trata de un "mito", sino de una realidad que impide el pleno cumplimiento de las obligaciones descritas en nuestro primer capítulo, es decir, las de respetar y garantizar los derechos contenidos en los tratados de derechos humanos.

A pesar de que esta dificultad puede salvarse con un análisis jurídico, en la práctica sigue siendo un obstáculo para el pleno cumplimiento de esas obligaciones internacionales.

Es decir, a pesar de que jurídicamente no hay lugar a duda de que los estados federados se encuentran representados en el proceso de ratificación de los tratados internacionales a través de la participación del Senado, y en teoría, mediante esa representación quedan totalmente de acuerdo en obligarse por ese tratado, en la práctica, la participación del Senado en ese proceso de ratificación no atiende los intereses de las entidades federativas,¹⁴⁴ no existe consciencia de que al ratificar un tratado se ejerce una labor legislativa en toda

¹⁴³ Chiapas, Durango, Oaxaca y Distrito Federal. Esta problemática será desarrollada con mayor detalle en el capítulo tres del presente trabajo, ver capítulo sobre la operatividad de los tratados.

¹⁴⁴ ver capítulo 2, páginas 41 y 42 del presente trabajo.

la extensión de la palabra ya que está creando normas jurídicas al incorporarlas al derecho nacional.

De lo anterior surge, no sólo la falta de participación y aprobación por parte de las entidades federativas de obligarse por un tratado de derechos humanos, sino también el total desconocimiento de las normas que surgen de esos tratados y que vinculan a todas las autoridades locales.

- En diversas entidades federativas ya se tienen estándares similares e inclusive mayores a los previstos en los tratados de derechos humanos.

Es por demás conocido que los tratados de derechos humanos establecen reglas mínimas que pueden ser ampliadas por las entidades federativas en beneficio de la persona, lo cual es totalmente acorde con el principio *pro personae* que fue analizado con anterioridad al referirnos a las reglas y métodos de interpretación.

Por ello, no es contrario al derecho interno ni al derecho internacional tomar como base normas nacionales igual o mayormente protectoras que las normas de fuente internacional. Lo que no es válido es que se tomen en cuenta normas nacionales de menor protección en contravención a las normas internacionales. En ambos casos, se presupone ya que se ha analizado o tomado en cuenta la norma internacional.

No obstante, desde este punto de vista, surge otra dificultad para la implementación, pues la percepción de los derechos humanos es diversa en cada una de las entidades federativas, es decir, no es universal la protección de una entidad federativa con respecto a otra.

- Si las normas de los tratados de derechos humanos poseen eficacia directa, no es necesario llevar a cabo ejercicio alguno de armonización.

Esta afirmación, enfatiza las dos dificultades o problemáticas que inicialmente se plantearon en el presente capítulo, es decir: primero, la falta de reglamentación de las normas heteroejecutables en el ordenamiento jurídico interno; y segundo, el desconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos por parte de los operadores jurídicos.

En primer lugar, esta posición confunde la forma de incorporar los tratados internacionales con la naturaleza operativa de las normas de fuente internacional. Como se dijo, no todas las normas de fuente internacional poseen eficacia directa, por lo que requieren de un acto legislativo posterior que las reglamente, lo que no implica que la obligación derivada de dicha norma, no se encuentre vigente en el ordenamiento interno.

Se requiere pues, de una acción del legislador que tipifique la conducta delictiva, la naturaleza de la sanción a los responsables, el procedimiento a seguir y los términos de atención y de reparación en favor de las víctimas, para

que esta aplicación de la norma internacional no sea contraria al artículo 14 Constitucional.

La obligación de tipificar conductas delictivas también se torna evidente en el derecho internacional de los derechos humanos, pues, como se establece en el artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones **fijadas de antemano por las Constituciones Públicas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.**"¹⁴⁵

Lo mismo sucede con otras normas internacionales que requieren explícitamente de una reglamentación interna. El artículo 14.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es ilustrativo al respecto:

"Artículo 14. Derecho de Rectificación y respuesta

"1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio o a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta **en las condiciones que establezca la ley**".

Se resalta en particular la materia penal, pues como se ha dicho, ésta es competencia exclusiva de cada una de las entidades federativas.

¹⁴⁵ resaltado nuestro

Por otra parte, la supuesta falta de necesidad de armonización a la que se refiere este "mito", como bien lo menciona Carmona Tinoco, implicaría que todos los servidores públicos de una determinada entidad federativa conocen perfectamente los tratados, los saben interpretar y los aplican de manera expresa y preferente en los asuntos que conocen, incluso en aquellos casos en que la normativa local no se ajusta o contraría a los términos de un tratado.¹⁴⁶

- La sola remisión que hace la Constitución local a los tratados de derechos humanos es garantía de su eficacia.

Esta posición, *per se*, admite ya una forma de implementación, y a pesar de que podrá resolver algunas dificultades que se presentan en la práctica, no es suficiente para lograr la plena implementación del derecho internacional de los derechos humanos y en particular el cumplimiento eficaz de las obligaciones de fuente internacional.

Por un lado, no todas las Constituciones locales establecen una remisión a los tratados de derechos humanos, esta tarea aún se encuentra por demás inconclusa, particularmente en la Constitución Federal.

Por otro lado, y como se ha reiterado en el desarrollo del presente trabajo, no todas las normas de fuente internacional son autoejecutables, lo que impide al juez aplicar directamente la norma internacional aún cuando se lo ordena la propia Constitución local.

¹⁴⁶ Cfr. CARMONA, Jorge, *Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos*, *op. cit.*, pág 332.

En conclusión, de acuerdo con el sistema de incorporación de normas internacionales que ha adoptado México, el problema que encontramos no es de legislación sino de conocimiento. Hemos visto que la incorporación de normas se da de manera automática, es decir, que un tratado internacional al ser ratificado por el Senado y una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación es norma interna.

Sin embargo giran alrededor de la aplicación y cumplimiento de normas internacionales una serie de mitos que se pueden dejar de lado mediante una serie de medidas. Medidas que serán propuestas y desarrolladas en el siguiente capítulo.

IV. ALTERNATIVAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

Como fue desarrollado en los capítulos anteriores, existen problemas que dificultan la implementación del derecho internacional de los derechos humanos en los Estados, problemas que se subrayan particularmente en los Estados con un sistema federal.

Se dijo que los problemas que enfrenta México para la implementación del derecho internacional de los derechos humanos son: i. que no se tiene una posición constitucional sobre la jerarquía de los tratados, ii. que no se tiene una reglamentación de las normas heteroejecutables que muchas veces se encuentra en la competencia de las entidades federativas, iii. que la interpretación que hacen los jueces sobre derechos humanos es restrictiva y iv. que prevalece un desconocimiento sobre los estándares internacionales sobre derechos humanos por parte de quienes aplican el derecho, principalmente locales.

Se dijo también que estas dificultades surgen principalmente porque los operadores que se encuentran encargados del cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos y, sobre todo, de la implementación del derecho internacional de los derechos humanos, no participan en el proceso de elaboración y firma de los tratados a los cuales se encuentran vinculados.

En el presente capítulo se estudiarán las alternativas que tiene México para poder resolver estos problemas, partiendo principalmente del origen de los mismos.

4.1. Reforma Constitucional

Existen diversas propuestas de reforma constitucional en materia de derechos humanos que puede ayudar a resolver algunas de los problemas que enfrenta México para la implementación del derecho internacional de los derechos humanos. La propuesta que nos llama la atención para el presente trabajo fue elaborada por académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales especialistas en derechos humanos.¹⁴⁷

Los puntos de la propuesta que interesan para el desarrollo del presente trabajo son los relativos a la jerarquía de los tratados y a los principios de interpretación "*pro personae*" e "interpretación conforme".

¹⁴⁷ Propuesta de Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos. Súmate a la Reforma, febrero de 2008. Consultada en <http://www.hchr.org.mx/documentos/convenios/propuestareformaconst.pdf> 19 de octubre de 2010 a las 17:19 hrs.

4.1.1. Jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y principio *pro personae*

La propuesta en referencia sugiere incorporar en el texto constitucional lo siguiente:

"Las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales tienen jerarquía constitucional. Las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos prevalecerán en la medida que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos."¹⁴⁸

La inclusión de un enunciado de esta índole en la Constitución mexicana, lograría resolver dos grandes problemas que enfrenta nuestro país y que fueron planteados en el apartado anterior: el de la especificación de la jerarquía de los tratados en un ordenamiento constitucional y el de la regla de interpretación "*pro persona*" que deben tomar en cuenta todos los operadores jurídicos que se encuentren encargados de interpretar una norma de derechos humanos.

Como se dijo en el capítulo tercero, la redacción del artículo 133 constitucional otorga a los tratados internacionales el rango de "Ley Suprema de toda la Unión", pero no se establece explícita y claramente cuál es la jerarquía jurídica que les corresponde con relación a las normas internas. En efecto, fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante tesis

¹⁴⁸ propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos. Súmate a la Reforma, febrero de 2008, *op cit.* página 18

jurisprudenciales, la que determinó el rango supralegal de los tratados internacionales.

De acuerdo con la justificación de la propuesta, uno de los puntos centrales es "reconocer la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano."¹⁴⁹ Con ello, no sólo se encontraría establecido el nivel jerárquico de las normas internacionales de derechos humanos en un ordenamiento jurídico obligatorio en todo el territorio nacional y para todos los jueces, sino que también le otorgaría el nivel constitucional a los tratados de derechos humanos.

Por otro lado, en esta propuesta se emplea la fórmula "normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales", de lo que se concluyen dos cosas: primero, que solamente se propone constitucionalizar los elementos sustantivos y no la parte adjetiva del tratado de derechos humanos, es decir, únicamente las normas que reconocen los derechos en favor de las personas; y segundo, también se reconocen todas aquellas normas de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales, ya sean de derechos humanos específicamente, o de otras materias afines.

El segundo enunciado de la propuesta, pretende incorporar la obligación de los operadores jurídicos encargados de interpretar las normas de regirse por

¹⁴⁹ propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos. Súmate a la Reforma, febrero de 2008 *op. cit.* pag 19

el principio *pro personae*¹⁵⁰, tema de suma importancia para la completa implementación del derecho internacional de los derechos humanos.

4.1.2. Aplicación y exigencia directa de los derechos humanos e interpretación conforme

La misma propuesta sugiere reformar la Constitución para incorporar lo siguiente:

"Las normas de derechos humanos son de aplicación y exigencia directa e inmediata y serán interpretadas conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y a las decisiones y resoluciones adoptadas por los organismos encargados de su aplicación."

Ya se dijo que la naturaleza operativa de las normas no depende del derecho constitucional de los Estados, sino de la redacción de la propia norma internacional.¹⁵¹ Por ello, el primer enunciado de esta propuesta no merece mayor análisis de nuestra parte, puesto que no se sugiere un reconocimiento constitucional de la autoaplicabilidad de las normas de fuente internacional, debido a que no sería funcional frente a normas que por su naturaleza requieren de una reglamentación.

¹⁵⁰ ver capítulo tercero, aplicación e interpretación de las normas internacionales de derechos humanos.

¹⁵¹ ver capítulo tercero, operatividad de las normas internacionales.

Pero lo que sí interesa para el desarrollo de este trabajo, es la segunda parte de la propuesta, es decir, la incorporación constitucional del principio de "interpretación conforme". Como bien se señala en la justificación de la propuesta, bajo este principio, "las autoridades del Estado –especialmente los jueces- se obligan no sólo a tomar en cuenta los instrumentos internacionales al momento de interpretar las normas de derechos humanos, sino, incluso, a considerar los criterios jurisprudenciales que los diversos mecanismos universales y regionales de protección de derechos humanos han establecido en torno a dichas normas de derechos humanos."¹⁵²

A pesar de que este principio ya ha sido practicado por algunas instancias jurisdiccionales de nuestro país, aún falta por desarrollarse en la mayoría de las instancias nacionales, por lo que la incorporación en la Constitución de este principio como obligación puede resultar favorable para la correcta interpretación de los preceptos internacionales de derechos humanos.

En suma, esta propuesta de reforma constitucional mediante el establecimiento en la Constitución del nivel jerárquico de los tratados de derechos humanos en nuestro ordenamiento jurídico interno y de la obligatoriedad de dos reglas de interpretación: principio "*pro personae*" y de "interpretación conforme", logra resolver algunos de los problemas planteados.

¹⁵² proyecto de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos. Súmate a la Reforma, febrero de 2008 *op. cit.* página 21.

No obstante, no logra resolver nuestro mayor problema: el de la armonización legislativa respecto de normas heteroejecutables que son, algunas veces, competencia exclusiva de las entidades federativas.

Analicemos otras alternativas que nos pueden dar una orientación más certera sobre la cooperación con entidades federativas para resolver este problema sobre la armonización legislativa. En el siguiente apartado observaremos la experiencia de un Estado que, como el nuestro, enfrenta el mismo problema.

4.2. Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos.

Sistema federal canadiense.

El mismo problema que enfrenta México para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos derivado de su estructura federal, también lo enfrentan otros países en el continente americano: esto es, que la gran mayoría de los tratados en derechos humanos establecen obligaciones cuya operatividad queda en manos de los poderes de cada entidad federativa y como se señaló, los poderes federales -que son los que asumen esas obligaciones en el exterior- no tienen facultades para interferir en los regímenes locales.¹⁵³

¹⁵³ ver capítulo segundo del presente trabajo.

Canadá, por ejemplo, es un Estado con estructura federal.¹⁵⁴ Cada nivel de gobierno tiene la facultad de legislar sobre cuestiones que afectan directamente a diversos aspectos de los derechos humanos.

A diferencia de México, el gobierno federal en Canadá tiene la facultad exclusiva de ratificar los tratados internacionales sin necesidad de la aprobación por parte de los gobiernos provinciales para proceder a la ratificación de dichos instrumentos.¹⁵⁵ Por otro lado, y como sucede en México, el gobierno federal no tiene la facultad de legislar en asuntos de jurisdicción provincial.¹⁵⁶

No obstante, tanto en México como en Canadá se requiere de la participación y cooperación de las entidades federativas o provincias – respectivamente- para la aplicación de los tratados de derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de ellos.

Para resolver esta problemática, en Canadá se llevó a cabo una "Conferencia federal-provincial-territorial de Ministros encargados de Derechos Humanos" en Ottawa en 1975.¹⁵⁷ En dicha conferencia se determinaron los procedimientos de ratificación y aplicación de los tratados de derechos

¹⁵⁴ Canadá es una federación de Norteamérica integrada por diez provincias y tres territorios. Las provincias son: Ontario, Qubec, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Manitota, Columbia Británica, Isla del Príncipe Eduardo, Saskatchewan, Alberta y Terranova y Labrador. A diferencia de las provincias, los territorios de Canadá no tienen ninguna jurisdicción inherente y sólo disfrutan de los poderes que les son delegados por el gobierno federal, los territorios son: Territorios del Noroeste, Yucón y Nunavut

¹⁵⁵ Cfr. página oficial del gobierno de Canadá. www.pch.gc.ca, consultada el marzo 23 de 2009, 23:50 hrs.

¹⁵⁶ idem

¹⁵⁷ Cfr. Canadian Heritage. How Canada Works with the United Nations. International Instruments and the Federal System. www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/inter/un-eng.cfm, consultado en abril 11 de 2009 8:31 pm.

humanos, así como el procedimiento de presentación de informes sobre instrumentos internacionales de derechos humanos, entre las cuales se destacan las siguientes:

- las autoridades federales, provinciales y territoriales, realizarán consultas antes de la ratificación o denuncia por parte de Canadá de cualquier instrumento internacional de derechos humanos;
- cada gobierno provincial y territorial podrá preparar su propio informe sobre sus actividades en materia de derechos humanos; los informes de Canadá se conformarán tanto por las contribuciones de los gobiernos provinciales y territoriales como de las propias del gobierno federal. No obstante, el gobierno federal seguirá teniendo la responsabilidad general para la presentación de informes ante Naciones Unidas;
- las provincias y territorios podrán tener un representante como parte de una delegación canadiense a una reunión internacional sobre los informes de Canadá, en particular, a las reuniones de la Organización de las Naciones Unidas en la que los informes del Canadá son revisados;
- en caso de que un órgano internacional cuestione la compatibilidad de alguna ley o institución provincial con respecto a un tratado de derechos humanos, las provincias tendrán, en consulta con el gobierno federal y otras provincias y territorios, la

oportunidad de explicar y defender su derecho o instituciones ante dicho órgano internacional,

- las provincias se mantendrán regularmente informadas sobre los acontecimientos internacionales en materia de derechos humanos que podrían ser de interés para su jurisdicción.

De esa reunión de Ministros de Derechos Humanos, se generó un mecanismo permanente para facilitar los objetivos señalados. Así, se creó el "Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos", cuyo mandato original fue el de "mantener consultas y coordinación entre la federación y las provincias sobre cuestiones de derechos humanos, incluso con respecto a la elaboración, ratificación y aplicación de tratados internacionales de derechos humanos."¹⁵⁸

Actualmente, la misión del Comité Permanente de Ministros de Derechos Humanos, consiste en¹⁵⁹:

- fomentar el intercambio de información entre los gobiernos de Canadá con respecto a la interpretación y aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos y los programas;

¹⁵⁸ Mandato del Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos en Cfr. Canadian Heritage. How Canada Works with the United Nations. International Instruments and the Federal System. www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/inter/un-eng.cfm, consultado en mayo 12 de 2009 11:32 hrs.

¹⁵⁹ idem.

- facilitar la preparación de informes sobre la aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos cuando sea necesario por estos instrumentos, así como otros informes solicitados por las Naciones Unidas;
- proporcionar puntos de vista, siempre que sea posible y cuando proceda, con respecto a la elaboración de la posición de Canadá en cuestiones internacionales de derechos humanos;
- fomentar la investigación sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo y aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos y,
- participar en la preparación y el seguimiento de las conferencias ministeriales sobre derechos humanos.

Entre las funciones del Comité se encuentra la de analizar los instrumentos de derechos humanos que el Estado de Canadá está considerando firmar, ratificar o adherirse, y aquellos instrumentos de derechos humanos en fase de desarrollo ante las Naciones Unidas u otros órganos internacionales.

Las provincias también participan en la elaboración de nuevos instrumentos internacionales al proporcionar comentarios al gobierno federal sobre proyectos de los tratados de derechos humanos, a través del Comité Permanente de Ministros de Derechos Humanos.

Con respecto a la firma y ratificación de nuevos tratados internacionales de derechos humanos, cuando estos tratados contienen disposiciones que se deban incluir en la jurisdicción de las provincias, el gobierno federal canadiense consulta a los gobiernos provinciales y territoriales a través del Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos, para verificar el cumplimiento y el apoyo antes de su firma o ratificación.

Este Comité también facilita la preparación de informes periódicos de Canadá sobre la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y las respuestas a los cuestionarios de las Naciones Unidas y otros informes solicitados sobre los derechos humanos. A través de este mecanismo, las provincias participan en la revisión de los informes de Canadá ante los respectivos órganos internacionales de derechos humanos, mediante la preparación y revisión de documentos para la delegación canadiense, ya sea asistiendo o estar disponible para proporcionar la información necesaria durante el examen.

El Comité analiza y comparte las observaciones de la Organización de las Naciones Unidas y representantes de órganos de tratados para facilitar el seguimiento dentro de sus jurisdicciones.

El Comité, en su conjunto, puede hacer recomendaciones a los ministros responsables de los derechos humanos, pero no hacer compromisos para cualquier gobierno. Los funcionarios federales y provinciales representan a sus

gobiernos dentro de la Comisión e informan a sus respectivos ministros sobre el funcionamiento del Comité.

Existe también un Programa de Derechos Humanos que actúa como Secretaría del Comité Permanente, el cual sirve de enlace para el intercambio de información entre los planos internacional y nacional, así como entre los gobiernos federal, provinciales y territoriales.

El Programa es el responsable de coordinar con los gobiernos provinciales y territoriales la implementación interna de los instrumentos internacionales de derechos humanos y la preparación de informes de Canadá ante la Organización de las Naciones Unidas.¹⁶⁰

Como se observa, este mecanismo, entre otras cosas, permite la participación de los gobiernos provincial y territorial de Canadá en el procedimiento de creación de instrumentos internacionales, lo que garantiza el pleno conocimiento por parte de los gobiernos locales de las obligaciones que surgen de dichos instrumentos para cada uno de esos gobiernos. Pero además, este mecanismo permite una constante colaboración entre los gobiernos federal, provincial y territorial para la implementación del derecho internacional de los derechos humanos y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en todos los niveles de gobierno.

¹⁶⁰ Cfr. Canadian Heritage. Human Rights Program. www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp, consultada en mayo 12 de 2009, 13:24 hrs.

4.3. Viabilidad de incorporar en México un mecanismo similar al mecanismo adoptado por Canadá

Es necesario que en México se desarrolle un mecanismo para asegurar que los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales sean efectivos en todo el territorio nacional y que se implemente el derecho internacional de los derechos humanos tanto a nivel federal como en cada una de las entidades federativas.

Identificamos dos factores que dificultan esta tarea: en primero lugar, el desconocimiento por parte de las entidades federativas acerca de sus obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos de los que México es parte y, en segundo lugar, la percepción de que esos tratados son firmados por el gobierno federal y no por el estatal.

Lo anterior se debe en gran parte a la nula participación que tienen las entidades federativas en el proceso de creación y negociación de los tratados a los que México es parte.

Es cierto que el Senado de la República participa en el proceso de ratificación de los tratados, y que, en teoría, representa los intereses de las entidades federativas en este acto. No obstante, esa participación se presenta en una pequeña parte de todo el proceso que se lleva a cabo desde la negociación hasta la entrada en vigor de los tratados. Este problema se intensifica tomando en cuenta que la representación de la que hablamos únicamente es dogmática, pues en la práctica, los senadores no tienen ninguna

relación con las entidades federativas y por tanto no conocen las dificultades o intereses que estas puedan tener respecto de un tratado en particular.

No basta que el Senado de la República participe en la ratificación de los tratados de derechos humanos, se requiere de una participación más activa y directa de los gobiernos estatales durante el procedimiento de creación y negociación de los tratados para generar un mayor compromiso, pues son los gobiernos estatales los que última instancia deberán tomar las medidas para que se pueda hablar del cumplimiento de esas obligaciones debido a que tienen una relación más directa con la población.

Lo anterior podría llevarse a cabo mediante un procedimiento de consultas entre los órganos encargados de la negociación de los tratados y las entidades federativas desde el primer momento de negociación de los tratados de derechos humanos. Cabe señalar que este procedimiento de consultas ya se lleva a cabo por la Secretaría de Relaciones Exteriores con las demás dependencias de la Administración Pública Federal en los asuntos que tienen que ver con las funciones de cada una de ellas.

El procedimiento de consultas que aquí se sugiere, podría ayudar a conocer las dificultades que presentan las entidades federativas para el cumplimiento de las obligaciones que deriven de esos tratados, y al mismo tiempo generaría un mayor conocimiento por parte de esas entidades respecto del objetivo y alcance de los tratados de derechos humanos.

Por otro lado, este procedimiento de consultas funcionaría también para la implementación de aquellos compromisos que ha adquirido ya el Estado mexicano, es decir, de los tratados de derechos humanos que ya se encuentran vigentes por haber sido ratificados por México.

Esto es, el mecanismo que se propone debe permitir también una coordinación interinstitucional a fin de que todas las entidades federativas implementen el derecho internacional de los derechos humanos de manera integral, partiendo del conocimiento de todas las obligaciones a las que se encuentran vinculadas y de los factores que impiden esa implementación.

Es necesario mencionar aquí que México ya cuenta con un mecanismo a nivel federal cuyo objetivo es coordinar a diversas entidades del ejecutivo federal a fin de fortalecer la promoción y defensa de los derechos humanos. Nos referimos a la “Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”, creada mediante acuerdo presidencial en marzo de 2003 (en adelante Comisión de Política Gubernamental).¹⁶¹

Esta Comisión, cuyo antecedente es la “Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos”¹⁶², fue creada con la finalidad de “contar con un

¹⁶¹ Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”, publicado el 11 de marzo de 2003, sección del Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación.

¹⁶² Cfr. Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos”, publicado en el 17 de octubre de 1997, sección del Poder Ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores.

mecanismo interinstitucional encargado del intercambio periódico y sistemático de puntos de vista, para el establecimiento coordinado de criterios y acciones del gobierno de México, a fin de dar oportuno y cabal cumplimiento a sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos”.¹⁶³

Actualmente, la Comisión de Política Gubernamental tiene por objeto “coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos.”¹⁶⁴

Esta Comisión está integrada por diversas dependencias de la Administración Pública Federal¹⁶⁵; la Secretaría de Gobernación la preside y la Secretaría de Relaciones Exteriores ocupa la vicepresidencia. Debe sesionar cada tres meses de manera ordinaria, sin perjuicio de que pueda celebrar

¹⁶³ Cfr. Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos”, *op. cit.* Quinto Considerando.

¹⁶⁴ Diario Oficial de la Federación “Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”, *op. cit.* artículo primero.

¹⁶⁵ Con fundamento en el artículo segundo del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, la Comisión estará integrada por las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Educación Pública, de Desarrollo Social, de Salud, de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además, la Comisión invitará a participar como invitados permanentes a la Procuraduría Feneral de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional Indigenista, los cuales intervendrán en las sesiones con voz pero sin voto.

sesiones extraordinarias cuando los asuntos de su competencia así lo requieran.¹⁶⁶ Dentro de sus funciones destacan las siguientes:

“I. Diseñar y coordinar la política y las acciones gubernamentales dirigidas al fortalecimiento de la promoción y defensa de los derechos humanos,...

“V. Crear los mecanismos de coordinación permanente para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, colaboren de manera oportuna y completa conforme a la ley, a efecto de que se atiendan las obligaciones internacionales del Gobierno mexicano;

“VI. Proponer la actualización y mejoramiento del marco jurídico en materia de promoción y defensa de los derechos humanos de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado mexicano y teniendo en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos;

“IX. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tendientes a dar cumplimiento a las sentencias, resoluciones y recomendaciones dictadas por organismos internacionales de derechos humanos cuya competencia sea reconocida por el Estado mexicano;

“X. Coordinar la atención de las recomendaciones y observaciones generales en materia de derechos humanos hechas por organismos internacionales, con miras a su implementación;

¹⁶⁶ Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”, *op. cit.*, artículo cuarto.

“XI. Impulsar que cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus atribuciones, adopte las medidas necesarias para la protección plena de los derechos humanos.”¹⁶⁷

Particularmente, por lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, la Comisión también puede invitar a representantes de los gobiernos de las entidades federativas cuando los asuntos a tratar así lo requieran, pero sin oportunidad de votar.¹⁶⁸

En suma, se trata de un mecanismo de consulta a nivel federal que permite, entre otras cosas, el intercambio de opiniones respecto de las acciones que el gobierno federal llevará a cabo para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

A pesar de que es un gran avance por parte del gobierno federal para dar cumplimiento con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, aún se requiere de un mayor esfuerzo para que los derechos humanos sean respetados en todo el territorio nacional, sobre todo, tomando en cuenta que los gobiernos locales son los que llevan una relación más directa con la persona.

La propuesta del presente trabajo es la de crear un mecanismo de consultas entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y las entidades

¹⁶⁷ Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”, *op. cit.*, artículo tercero.

¹⁶⁸ *Ibidem*, cuarto párrafo del artículo segundo.

federativas a través de la Comisión de Política Gubernamental. Esta propuesta tiene dos finalidades: i. que las entidades federativas tengan participación directa en el procedimiento de creación y negociación de los tratados a los que se pretende comprometer el Estado mexicano y ii. propiciar la implementación del derecho internacional de los derechos humanos en cada una de las entidades federativas con el apoyo de la Comisión.

Para lograr esta tarea, se requiere realizar diversas modificaciones a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

En primer lugar, el trabajo de la Comisión de Política Gubernamental deberá ser permanente, para lo cual se debe institucionalizar a fin de que cuente con personal que labore de manera continuada. En este sentido, se deberá crear una Secretaría Ejecutiva que de seguimiento constante a los objetivos para los que fue creada la Comisión y a los que surjan de las sesiones trimestrales de sus integrantes.¹⁶⁹

Esa Secretaría Ejecutiva estará encargada de mantener la comunicación entre los integrantes de la Comisión de Política Gubernamental y entre éstos y los gobiernos locales. Especialmente, facilitará la comunicación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es la encargada de la negociación de

¹⁶⁹ En este punto se puede tomar como referencia la “Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia” (AMIJ), asociación creada en el marco del Poder Judicial para coordinar a las diferentes instituciones jurisdiccionales que debaten y deciden sobre diversos puntos de interés común. Dicha asociación está integrada por los titulares de cada una de las entidades del Poder Judicial, pero también cuenta con una Secretaría Ejecutiva cuyas funciones son permanentes y que se encarga, entre otras cosas, de dar continuidad a las labores de la Asociación y de mantener la comunicación entre sus integrantes.

tratados y las entidades federativas, con la finalidad de que estas últimas tengan conocimiento de los compromisos que van a asumir, y que al mismo tiempo, la Secretaría de Relaciones Exteriores tome en cuenta los intereses de las entidades federativas a la hora de la negociación de los tratados.

Este mecanismo de consultas facilitaría también la tarea de la Secretaría de Relaciones Exteriores de proporcionar información sobre la situación de derechos humanos en México a los órganos internacionales que lo requieran.¹⁷⁰

Por otro lado, esa Secretaría Ejecutiva debería tener como primer objetivo el estudio de todas las obligaciones que surgen de los tratados de derechos humanos a los que se encuentra comprometido el Estado mexicano. Al mismo tiempo, y con el apoyo y la información que otorguen los gobiernos locales, analizaría la situación de derechos humanos que rige en cada una de las entidades federativas.

A partir de este estudio se podría elaborar un plan de trabajo para superar el déficit que se logre identificar sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos en cada una de las entidades federativas.

Otra de las funciones que debería tener la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Política Gubernamental sería la de propiciar una cultura de

¹⁷⁰ Por ejemplo en el marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal en el que México debe informar al Comité de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos que rige en nuestro país. Así como para informar a los Relatores de Naciones Unidas o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre situaciones particulares que muchas veces tienen que ver con las entidades federativas.

derechos humanos en todas las dependencias gubernamentales. Esta tarea se podría llevar a cabo a través de la capacitación de funcionarios de gobiernos locales que así lo soliciten.

En suma, la propuesta del presente trabajo es la de generar un mecanismo de consultas entre el gobierno federal, que es el encargado de comprometer al Estado mexicano en el exterior, y los gobiernos locales, que son los que, en última instancia, tienen las facultades necesarias para dar cumplimiento a esos compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Este mecanismo ayudaría a generar un mayor compromiso por parte de las entidades federativas respecto de las obligaciones internacionales de derechos humanos y facilitaría la implementación del derecho internacional de los derechos humanos en todo el territorio nacional.

Esta propuesta se basa en un mecanismo funcional en un país que, como el nuestro, se rige por un sistema federal y que por ello enfrenta las mismas dificultades que México. Por otro lado, se enmarca en una organización que ya existe en nuestro país y que tiene como objetivo esa coordinación interinstitucional para generar una política de respeto a los derechos humanos. De lo anterior se concluye que es totalmente factible la realización de este mecanismo para facilitar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos en México.

Por otro lado, el trabajo que lleva a cabo el Senado en el proceso de ratificación de un tratado, también podría darnos una herramienta para

incorporar de manera más activa a las entidades federativas en el proceso de celebración de los tratados, antes de que estos entren en vigor.

La propuesta aquí, se orienta a que el Senado de la República consulte a las entidades federativas a la hora de debatir si se requiere o no ratificar un tratado internacional. Creemos que esta propuesta es mucho más accesible que la anterior, pues se basa en un proceso que ya se encuentra regulado y no requeriría de alguna otra modificación legislativa.

Estas son pues algunas alternativas que podrían resolver los obstáculos para la implementación del derecho internacional de los derechos humanos en los Estados con un sistema federal, a fin de que los tratados sobre derechos humanos sean respetados y aplicados en todos los órganos y órdenes de gobierno. Pero el tema no se agota con estas propuestas, se debe profundizar aún más en el tema y encontraríamos aún mayores recursos que facilitarían esta tarea.

CONCLUSIONES

Primera: Los tratados generan derechos y obligaciones a los Estados. Las disposiciones internacionales de derechos humanos no sólo son de carácter internacional sino también interno, por lo que su cumplimiento, en última instancia, queda en manos de los órganos internos de cada Estado. Por ello, es de suma importancia que las normas internacionales de derechos humanos sean implementadas en el ámbito interno de cada Estado.

Segunda: Las formas en las que se organizan los Estados son diversas. Encontramos en la teoría del Estado que existen tres formas tradicionales de Estado: centralizado, federal y confederado.

Tercera: El Estado mexicano se ha organizado, desde sus inicios, bajo un esquema federal, el cual se originó durante un proceso de descentralización en la que se crearon entidades autónomas dentro de una entidad nacional. En efecto, desde 1824, fecha en la que se emitió la primera Constitución, México adoptó este sistema, el cual ha prevalecido hasta su Constitución de 1917 que se encuentra vigente en nuestros días. Esta forma de organización sólo tuvo un periodo de receso, cuando se expidió la constitución centralista de 1857 que sólo duró poco más de tres años.

Cuarto: Dentro de este esquema establecido se presenta la problemática acerca de la obligatoriedad de los tratados internacionales para las entidades federativas, pues en ocasiones surgen de esos tratados, obligaciones de competencia exclusiva de dichas entidades, pero el ente que se compromete es

el federal.

Quinta: Existe, no obstante, un tercer ámbito de gobierno: el nacional, cuyas funciones las ejercen los titulares del gobierno federal, pero que competen al Estado en su conjunto. Dentro de estas atribuciones se encuentran las relaciones internacionales. Por ello, no existe argumento jurídico que justifique que las entidades federativas queden desvinculadas por los tratados.

Sexta: Por otro lado, el derecho internacional se conduce bajo la premisa de que la forma en que un Estado se organice no debe repercutir en el ámbito internacional. Las obligaciones que surgen de los tratados son vinculantes para todo órgano del Estado, independientemente de su nivel de gobierno (federal o local), o de las funciones que ejerzan (ejecutivo, legislativo o judicial).

Séptima: Tanto en el derecho interno como en el internacional, ha quedado resuelta la problemática sobre la obligatoriedad de los tratados para todos los órganos de gobierno en los Estados con sistema federal. Esto es, ha quedado claro que las obligaciones internacionales de un Estado, independientemente de que lo firmen los órganos federales, también vinculan a las entidades federativas, por lo que éstas pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado por su incumplimiento.

Octava: La forma en que México implementa los tratados de derechos humanos de acuerdo a los cuatro factores de implementación es la siguiente:

- forma de incorporación o forma en la que una norma internacional forma parte de la normativa interna: en México es automática, es decir, para que un tratado tenga vigencia en el orden jurídico interno no requiere de un acto legal posterior a la entrada en vigor del tratado;
- nivel jerárquico en el ordenamiento interno: supralegal, es decir, por encima de leyes federales y locales y por debajo de la Constitución, aunque existen tendencias de darles un reconocimiento constitucional;
- operatividad o posibilidad que tiene una norma internacional de ser aplicada directamente por operadores jurídicos internos: en cualquier Estado dependerá de la redacción de cada norma internacional;
- aplicación e interpretación: la tendencia en México es la aplicación e interpretación *pro personae*.

Novena: De acuerdo con esta forma de implementación de tratados, se presentan problemas para la vigencia y respeto en todo el territorio nacional de las obligaciones que surgen de dichos tratados. Por lo general, esta problemática surge de mitos y del poco conocimiento que se tiene sobre las obligaciones de los tratados, así como de la forma en que se rige el sistema federal mexicano y de la forma en que implementa los tratados.

Décima: Para resolver esa problemática se propone una reforma constitucional en la que se otorgue a los tratados de derechos humanos un nivel jerárquico

constitucional, de tal suerte que todos aquellos operadores jurídicos que conozcan la Constitución, necesariamente tengan conocimiento de los tratados internacionales y se genere una conciencia de obligatoriedad.

Décimo primera: Finalmente, se propone estructurar un mecanismo que permita que los órganos de las entidades federativas participen en el procedimiento de ratificación de los tratados de derechos humanos para así facilitar su implementación a ese nivel de gobierno. Lo anterior se podría llevar a cabo en el ámbito de los trabajos del Senado, a fin de consultar a los gobiernos y órganos legislativos de los estados antes de proceder a ratificar un tratado.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

1. BOBBIO, Norberto, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, Ed. Fondo de Cultura Económica, Traducción de José F. Fernández Santillán, México, 2002.
2. BORJA Soriano, Manuel. Teoría de las Obligaciones. Tomo Primero, 6ª edición, Ed. Porrúa, México. 1968.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002.
4. CARMONA, Jorge, *Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos*, en GUTIÉRREZ, Juan Carlos (coordinador de la edición), La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México- Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2005.
5. CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, 6ª edición. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
6. CARTER, Barry, Trimble and Weigner, International law, 5th edition, Ed. Advisors, United States, 2007.
7. COSSÌO DIAZ, José Ramón, *La nueva jerarquía de los tratados internacionales*, Este País, México, 2000.

8. DE LA TORRE, Ernesto, *El origen del Estado mexicano*, en La formación del Estado mexicano, María del Refugio González (coordinadora), Ed. Porrúa, México.
9. DULITSKY, Ariel, *Alcance de las Obligaciones Internacionales de los derechos Humanos*, en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, MARTIN Claudia (compiladora), Ed. Universidad Iberoamericana, Estados Unidos, 2004.
10. ESCAMILLA, Sergio, *Aspectos de la armonización a nivel estatal*, en GUTIÉRREZ, Juan Carlos (coordinador de la edición), La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2005.
11. FAÚNDEZ Ledesma, Héctor. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos institucionales y procesales, 3ª edición, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2004.
12. HENDERSON, Humberto, *Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el orden interno: la importancia del Principio pro homine*, en GUTIÉRREZ, Juan Carlos (coordinador de la edición), La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México- Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2005.

13. JIMÉNEZ DE ARECHAGA, Eduardo, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, no. 7, 1988, San José Costa Rica, Citado por ORTIZ, Loretta, *Armonización Legislativa interna de las normas internacionales en materia de derechos humanos*, en GUTIÉRREZ, Juan Carlos (coordinador de la edición), La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2005.
14. KELSEN, Hans, Compendio de Teoría General del Estado, Ed. Ediciones Coyoacán.
15. MEDINA, Cecilia, La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia, vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2003.
16. MORINEAU Iduarte, Marta e Iglesias González, Román, Derecho Romano, 4ª edición, Ed. Oxford, México 2002.
17. PEREZCANO, Hugo, *Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano*, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, Vol. VII.
18. RODRIGUEZ Castro, Santiago, Diccionario etimológico griego-latín del español, 7ª edición, Ed. Esfinge, México 1999.

19. SKERTCHLY Allan, *et al*, *Una revisión del federalismo en Canadá: Pasado y Presente*, en Los Gobiernos locales en la perspectiva internacional, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, [Número 53](#), Sección de Ensayos, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 1996, pág. 26.
20. SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2008.
21. TENA, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 24ª edición, Ed. Porrúa, México, 1990.

LEGISLACIÓN NACIONAL

22. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, del 5 de febrero de 1917.
23. Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.
24. Acta Constitutiva de la Federación, 31 de enero de 1824.
25. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824.
26. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 31 de diciembre de 2004.

- **Diario Oficial de la Federación**

27. Diario Oficial de la Federación, *“Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos”*, publicado en el 17 de octubre de 1997, sección del Poder Ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores.

28. Diario Oficial de la Federación, *“Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”*, publicado el 11 de marzo de 2003, sección del Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación.

29. Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, publicada el 31 de diciembre de 2004, sección de la Secretaría de la Función Pública.

30. Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, publicado el 14 de junio de 2002 -en vigor a partir del 1º de enero de 2005-, sección Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

LEGISLACIÓN DE OTROS PAÍSES

31. Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988.
32. Constitución Nacional Argentina, 1994
33. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999

JURISPRUDENCIA NACIONAL

34. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal*, Semanario Judicial de la Federación, P. LXXVII/99, tesis 192,867, pleno, México, 1999, t. X, p. 46
35. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. interpretación del artículo 133 constitucional*. Semanario Judicial de la Federación, IX/2007, la tesis aislada derivada de la sesión pública del 13 de febrero de 2007, en la que se resolvieron el amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., y los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004.

36. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1060/2008, 2 de julio de 2009. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Víctor Ruiz Contreras.

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

1. African Committee of Human and Peoples Rights, Decision Regarding Communication No. 155/96, Done at the 30th Ordinary Session, held in Banjul, the Gambia from 13 to 27 October 2001.
2. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana (arts. 74 y 75)*, Opinión Consultiva OC-02/82, del 24 de septiembre de 1982, Serie A No. 2, párr. 29
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs Perú*, Sentencia de Fondo, 8 de julio de 2004, Serie C No. 110.
4. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros)*. Sentencia de fondo, 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37.
5. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, Sentencia de fondo, 20 de enero de 1989, Serie C No. 4.

6. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásques Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de fondo, 29 de junio de 1988, Serie C No. 4.
7. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de Reparaciones y Costas, 21 de julio de 1989. Serie C No. 7.
8. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003. Serie A No.
9. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-11/90, 10 de agosto de 1990, Serie A No. 11.
10. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.
11. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia* Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 123;
12. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*”.

13. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 1 de julio de 2006, Serie C No. 148.
14. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacres de Mapiripán vs. Colombia*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.
15. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Kawas vs. Honduras*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 3 de abril de 2009, Serie C No. 196.
16. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, Sentencia de Reparaciones y Costas, 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42.
17. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baldeón García vs. Perú*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de abril de 2006, Serie C No. 147.
18. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100.
19. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Sentencia de Fondo, 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

20. Comité de Derechos Sociales y Culturales, *La aplicación interna del Pacto*, Observación General No. 9, (19º Periodo de sesiones, 1998), UN Doc. E/C. 12/1998/24 (1998).
21. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6.
22. Human Rights Committee, *Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*” General Comment No. 31, 26 may 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, adopted 29 march 2004, párr. 6.
23. International Court of Justice, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951.
24. Permanent Court of International Justice, *Factory at Chorzów*, Jurisdiction, Judgment No. 8, 1927, Series A, No. 9.
25. Permanent Court of International Justice, *Factory at Chorzów*, Merits, Judgment No. 13, 1928, Series A, No. 17.
26. International Court of Justice, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, Reports 1949.
27. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Núm. 109/99, Caso 10.951, *Coard y otros*, Estados Unidos, 29 de septiembre de 1999.
28. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 8/91, Caso 10.180, México, 22 de febrero de 1991.

29. Corte Europea de Derechos Humanos, *Bankovic and others v. Belgium and 16 other Contracting States*, (dec.) [GC], application no. 52207/99, ECHR 2001-XII.
30. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Lindaren y otros v. Sweden*, application 298/1988, UN. Doc. CCPR/C/40/D/298/1988 (1999).
31. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 35/01, caso 11.634, *Jailton Neri Da Fonseca*, Brasil, 22 de febrero de 2001.
32. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 2/99, caso 11.509, *Manuel Manríquez*, México, 23 de febrero de 1999.
33. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Garrido y Baigorria, Sentencia de Reparaciones*, 27 de agosto de 1998, Serie C, no. 39.
34. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Núm. 109/99, Caso 10.951.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

35. General Assembly of The United Nations, “*Statute of the international Court of Justice*” annexed to the Charter of the United Nations.

36. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969.
37. International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-third Session, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en su 53º período de sesiones (A/56/10) y anexoado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001.
38. Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954. Entrada en vigor: 6 de junio de 1960, de conformidad con el artículo 39, Serie Tratados de Naciones Unidas Nº 5158, Vol. 360, p. 117.
39. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, Nº 2545, Vol. 189, p. 137.
40. Propuesta de Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y

académicos especialistas en derechos humanos. Súmate a la Reforma, febrero de 2008.

41. Trabajos preparatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

FUENTES DE INTERNET

42. Página oficial del gobierno de Canadá. www.pch.gc.ca, consultada el marzo 23 de 2009, 23:50 hrs.

43. Canadian Heritage. How Canada Works with the United Nations. International Instruments and the Federal System. www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/inter/un-eng.cfm, consultado en abril 11 de 2009 8:31 pm.

44. Mandato del Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos en Cfr. Canadian Heritage. How Canada Works with the United Nations. International Instruments and the Federal System. www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/inter/un-eng.cfm, consultado en mayo 12 de 2009 11:32 hrs.

45. Canadian Heritage. Human Rights Program. www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp, consultada en mayo 12 de 2009, 13:24 hrs.

46. Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia, [Escrito de interposición de excepciones preliminares, contestación a la demanda y observaciones al escrito de solicitudes, argumentos y pruebas](#)

[presentado por el Estado](#) de Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la Masacre de Pueblo Bello, 22 de octubre de 2004, págs. 18-22. Ver http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/pueblobe/contes_est.pdf, consultada el 13 de enero de 2010, 11:45.