

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

A. *Estructura del Estado mexicano*

69. A continuación la Comisión hace una breve referencia a la estructura del Estado mexicano pertinentes a algunos aspectos relevantes al análisis que sigue. Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos Mexicanos son una República representativa, democrática, federal, compuesta de 31 estados⁹⁷ y el Distrito Federal, unidos en una federación. El Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión está asignado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
70. El Poder Público de la Federación está dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A su vez, el poder público de los 31 estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los Poderes de los estados se organizan conforme a la Constitución de cada uno de ellos. El Poder Ejecutivo es ejercido por los gobernadores de los estados. El Poder Legislativo en las entidades estatales se ejerce por las legislaturas estatales. Por su parte, el Poder Judicial en los estados lo ejercen los tribunales que establecen las constituciones estatales respectivas.
71. En relación al Poder Judicial de la Federación, su ejercicio se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. Para nombrar a las y los Ministros de la SCJN, el Presidente de la República debe someter una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, hace la designación del Ministro que deba cubrir la vacante. La Suprema Corte está compuesta de 11 Ministros, designándose a un Presidente. El Pleno es la reunión de los once Ministros de la SCJN, que se encarga de resolver los asuntos más importantes, todos ellos relacionados con el cumplimiento de la Constitución federal y las leyes. El Pleno de la SCJN puede resolver los conflictos sobre la interpretación de la Constitución y de acciones contra el incumplimiento de lo establecido en ella. En algunos casos, de la revisión de sentencias dictadas por otros órganos que integran el Poder Judicial de la federación, cuando la autoridad responsable no cumple con la sentencia de una autoridad federal. El Pleno puede además resolver directamente los asuntos o remitirlos a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. La Suprema Corte se divide en dos Salas, integrada por 5 magistrados

⁹⁷ En este Informe, la Comisión utilizará “Estado” (con mayúscula) para referirse al Estado mexicano en su totalidad, y “estado” (con minúscula) cuando se refiera a cada una de las entidades federativas de México.

cada una, y sin la participación del Presidente de la Suprema Corte. Cada Sala tiene su propio presidente. La Primera Sala resuelve asuntos civiles y penales y la Segunda Sala resuelve asuntos administrativos y laborales.

72. Entre otras cosas, el Pleno de la Corte resuelve los recursos de amparo. Conforme a la Ley de Amparo, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia en relación a normas generales, actos u omisiones de autoridades que violen derechos humanos reconocidos en México, normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución; y normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución. El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la ley.

B. México y el derecho internacional de los derechos humanos

73. México ha ratificado numerosos tratados internacionales en materia de derechos humanos. Entre los tratados del sistema interamericano de derechos humano ratificados por México destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otros⁹⁸.
74. En particular, en comunicado de prensa emitido en 2014, la CIDH valoró positivamente el retiro por parte del Estado mexicano de las reservas a tres instrumentos adoptados en el marco de la Organización de Estados Americanos, a saber: la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En dicho marco, la CIDH reconoció que esta acción amplía la posibilidad de protección de aquellos derechos internacionalmente reconocidos por México, y por lo tanto, constituye un paso importante en el compromiso asumido por México frente a la promoción y protección de tales derechos⁹⁹.

⁹⁸ Para una lista completa de los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos, véase: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

⁹⁹ CIDH, *CIDH valora retiro de reservas por parte de México*, Comunicado de Prensa No. 76/14. 22 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/076.asp>

1. Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos

75. El ordenamiento jurídico mexicano ha tenido avances muy importantes en materia de derechos humanos en años recientes que han sido reconocidos por la CIDH¹⁰⁰. A partir de las reformas de junio de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elevó a jerarquía constitucional todas las normas de derechos humanos contenidas en los tratados suscritos por el Estado mexicano. El artículo 1º constitucional dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y establece garantías para su protección¹⁰¹. Esta equiparación de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México sea parte y su jurisprudencia con las normas constitucionales representa un avance en la dirección correcta, pero como se verá a continuación, en la práctica ha enfrentado retos importantes.

76. En las observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 representa la mayor ampliación de derechos desde la publicación de la Constitución vigente, toda vez que implica una modificación de raíz en la forma en que las autoridades deben sustentar su actuación, en tanto deben apegarse a las obligaciones y estándares internacionales en la materia para asegurar su aplicación directa en el país¹⁰²:

Con la reforma se incorporó el concepto de derechos humanos a nuestra Constitución, se amplió el catálogo con todos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es Parte. Además, se incluyó el principio pro persona en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos.

Asimismo, la reforma refleja la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos; los incorpora como principio de la educación pública; prohíbe la suspensión del ejercicio de un catálogo de derechos humanos en casos de estado de excepción; otorga el derecho de audiencia a todos los extranjeros sujetos a procedimiento de expulsión; incluye el derecho de toda persona a solicitar asilo por motivos políticos y refugio por causas humanitarias; establece a los derechos humanos como elemento de la reincorporación social en el sistema penitenciario; faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a derechos humanos, amplía su competencia para conocer violaciones a derechos humanos en el ámbito laboral y hace obligatoria la aceptación y el cumplimiento de las recomendaciones de los ombudsmen nacional y estatales; y establece como principio rector de la política exterior, el respeto, promoción y protección de los derechos humanos.

¹⁰⁰ CIDH, Comunicado de Prensa No. 73/11 - Importantes avances en materia de derechos humanos en México. Washington, D.C., 22 de julio de 2011.

¹⁰¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1º.

¹⁰² Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

77. El Estado asimismo informó que el Ejecutivo Federal ha creado una instancia para dar seguimiento y coordinar la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, así como para construir una política de Estado en materia de derechos humanos. A su vez, el Presidente de la República presentó un paquete de reformas en materia de derechos humanos, incluyendo una Ley Reglamentaria para el artículo 29 Constitucional que asegurará que el catálogo de derechos que no se pueden suspender sea coherente con las obligaciones internacionales de México. Asimismo, propuso una Ley Reglamentaria al artículo 33 Constitucional a través de la cual se garantizarán a las personas extranjeras en proceso de expulsión por razones de seguridad nacional, las condiciones para asegurar la adecuada protección de sus derechos y del debido proceso. El Estado también informó que se realizan acciones de capacitación de servidores públicos del Gobierno Federal sobre la reforma constitucional de derechos humanos, para que incida en su desempeño cotidiano. Con este fin, también se estableció el Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, que pretende fomentar la participación de la ciudadanía en este proceso. Asimismo, se llevan a cabo sesiones itinerantes de difusión de la reforma constitucional de derechos humanos en las distintas entidades federativas a fin de socializar el conocimiento de la reforma y fortalecer su exigibilidad¹⁰³.
78. La Comisión observa que como consecuencia de la sentencia de noviembre de 2009 de la Corte Interamericana en el caso por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, ocurrida en 1974 en el estado de Guerrero, la Suprema Corte decidió que los jueces federales y locales deberán verificar la compatibilidad de sus decisiones con los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, incluyendo la Convención Americana y las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁰⁴. Es decir, se estableció la facultad de realizar el control de convencionalidad por parte de todos los tribunales del país.
79. Por otra parte, la Suprema Corte de México igualmente declaró inconstitucional el inciso A fracción II del artículo 57 del Código de Justicia Militar por ir en contra del artículo 13 de la Constitución, el cual señala que en caso de que se cometan delitos en los que estén involucrados militares y civiles, los miembros del Ejército deberán de ser juzgados por la justicia castrense. Los ministros consideraron que "en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército". Es importante señalar que el 13 de junio de 2014 fue promulgada la reforma al Código de Justicia Militar que excluye la aplicación del fuero militar para violaciones de derechos humanos¹⁰⁵. A pesar de este gran avance, la reforma legislativa no restringió la extensión de la jurisdicción militar sobre casos de violaciones a derechos humanos de militares cometidos por sus pares.

¹⁰³ Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

¹⁰⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 73/11 - Importantes avances en materia de derechos humanos en México. Washington, D.C., 22 de julio de 2011.

¹⁰⁵ Artículo 57 del Código de Justicia Militar reformado. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/-LeyesBiblio/pdf/4_130614.pdf

80. Asimismo, en dicho caso, la Suprema Corte determinó por primera vez que las víctimas y sus familiares tienen legitimación activa para impugnar mediante el juicio de amparo la intervención de una autoridad competente (civil y no militar) en la investigación o el juzgamiento de los hechos. La decisión alcanzada por la SCJN entraña el reconocimiento del derecho de las víctimas y sus familiares a contar con un recurso efectivo y adecuado para impugnar la actuación de autoridades públicas cuando éstas violenten sus derechos humanos en dichos procesos, tal y como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú y Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García, así como la CIDH en una serie de casos.
81. La Comisión reconoce y valora las reformas así como las iniciativas adoptadas en consecuencia.

C. Implementación del control de convencionalidad

82. Como punto de partida, la CIDH reconoce el avance que representa que el Estado mexicano, y en particular la SCJN, reconozcan la obligación de todas las autoridades públicas de realizar el control de convencionalidad. Este reconocimiento representa un paso positivo para la protección y vigencia de los derechos humanos en México.

83. Sin perjuicio de lo anterior, la implementación del llamado control difuso de convencionalidad en los tribunales mexicanos ha desatado debates¹⁰⁶. Varios fallos de la SCJN han confirmado que los fallos de la Corte Interamericana son obligatorios para el Estado mexicano, siempre y cuando el Estado mexicano sea parte del litigio, y han establecido los parámetros y matices del control de convencionalidad en la práctica¹⁰⁷. La SCJN, por una parte, ha señalado que el control de convencionalidad lo deben realizar todas las autoridades judiciales del país, dentro de sus respectivas competencias, “adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona”¹⁰⁸. Por otra parte, la misma SCJN parece señalar que cuando un fallo de la Corte Interamericana implique el desconocimiento de una “restricción constitucional,” deberá prevalecer dicha restricción¹⁰⁹. Esta

¹⁰⁶ Zamir Andrés Fajardo Morales, *El control difuso de convencionalidad en México: Elementos dogmáticos para una aplicación práctica*. Disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/-default/files/material_lectura/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf d.pdf

¹⁰⁷ Ver, por ej., Varios 912/2011; Tesis 293/2011. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 1396/2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015.

¹⁰⁸ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 1396/2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015.

¹⁰⁹ La SCJN señaló que “para establecer y concretar las obligaciones que debe cumplir el Poder Judicial de la Federación en atención a las sentencias internacionales, se estima adecuado analizar siempre la correspondencia que debe existir entre los derechos humanos que estimó vulnerados la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con aquellos que se encuentran dispuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o en los tratados que el Estado Mexicano celebre y que, por tanto, se comprometió a respetar, en el entendido de que, si alguno de los deberes del fallo implica el desconocimiento de una restricción constitucional, deberá prevalecer ésta en términos de lo determinado

ponderación pareciera ser inconsistente con la obligación estatal de cumplir con sus deberes y obligaciones de conformidad con los tratados que ha ratificado en materia de derechos humanos.

84. En segundo lugar, para implementar el control de convencionalidad como lo ha dispuesto la Corte Interamericana, es imprescindible homologar los criterios judiciales en materia de derechos humanos. Esto toma particular relevancia en los países con un sistema federal como México, ya que se multiplica la posibilidad de aplicaciones dispares de los mismos conceptos, principios y estándares en el fuero federal, por una parte, y en el fuero común, por la otra.
85. Para lograr esta homologación, es necesario llevar a cabo una labor de capacitación integral y uniforme de todas y todos los operadores de justicia, lo que ha sucedido parcialmente en México¹¹⁰. El Estado reporta que se han capacitado 62.440 personas en el marco de implementación del nuevo sistema de justicia penal, entre ellas jueces, defensoras, agentes del ministerio público, peritos, policías, personal del sistema penitenciario, entre otras¹¹¹. La CIDH reconoce y felicita al Estado mexicano por este sustancial avance en la capacitación de funcionarios.
86. Es de notar que el control de convencionalidad, en los términos enunciados por la Corte Interamericana, es obligatorio también para los tribunales militares, administrativos, laborales, y para toda autoridad pública, y por lo tanto las y los operadores de justicia que se desempeñan en ellos también deben de recibir el mismo nivel de capacitación¹¹². La CIDH es consciente de que esto representa un enorme reto para el sistema de justicia en México, ya que como lo ha señalado públicamente un juez mexicano, aún existe cierta resistencia en algunos órganos judiciales para aplicar estándares y jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos¹¹³.

por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, en sesión de tres de septiembre de dos mil trece, y que originó la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), intitulada: 'Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional'. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 1396/2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015.

¹¹⁰ Algunos analistas consideran, por ejemplo, que con el control difuso de convencionalidad, puede ser que un juez tenga que desviarse de ciertos principios interpretativos, como el de temporalidad, especialidad o jerarquía, y dar preferencia a una norma subsecuente en tiempo (temporalidad), más general (especialidad), o incluso inferior (jerarquía), si el control de convencionalidad así lo requiere. Zamir Andrés Fajardo Morales, *El control difuso de convencionalidad en México: Elementos dogmáticos para una aplicación práctica*. Disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material_lectura/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf

¹¹¹ "Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano", México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, pág. 54.

¹¹² Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 193.

¹¹³ Canal Judicial, "En México persiste la Resistencia para adoptar la jurisprudencia emitida por la CoIDH, asegura juez de distrito", 1 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://canaljudicial.wordpress.com/-2015/09/01/en-mexico-persiste-la-resistencia-para-adoptar-la-jurisprudencia-emitida-por-la-coidh-asegura-juez-de-distrito-2/>