

# Los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el fortalecimiento del Estado de derecho y la transformación de la legislación administrativa en México

Carla Huerta\*

SUMARIO: I. Introducción. II. La Constitución mexicana y la Convención Americana sobre Derecho Humanos tras la reforma de 2011 en materia de derechos humanos. III. El artículo 1 y la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el control de convencionalidad por la autoridad administrativa. IV. Tras la influencia de Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. V. Reflexión final. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

El marco de la presente disquisición es la idea de que los instrumentos y decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y especialmente las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y su jurisprudencia, han tenido una influencia transformadora en el derecho interno de los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).<sup>1</sup> Esto ha llevado a pensar en la

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, es investigadora titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Adoptada en la Conferencia Especial de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 7 de mayo de 1981.

## CARLA HUERTA

---

conformación de un derecho constitucional común en América Latina.

Dado que el SIDH también ha proporcionado algunos estándares relativos al derecho administrativo —como los relacionados con el derecho sancionatorio, por ejemplo—, aunque se han ido implementando de manera diferenciada en varios países de América Latina, se puede decir que en materia administrativa se está produciendo un proceso de interamericanización.

El propósito de este ensayo es mostrar parte del proceso de transformación del sistema jurídico mexicano en materia de derechos humanos para ajustarse a la CADH, así como a los estándares y principios del SIDH, a través de su incorporación en la regulación secundaria que incide en el ámbito administrativo. El análisis documental se hace principalmente a partir del derecho positivo mexicano, las decisiones de la Corte IDH y la doctrina, para identificar el impacto de este efecto transformador en el ámbito de la acción administrativa que permite hablar de una adecuación del derecho mexicano a la CADH.

Para ello, se hará una breve exposición del contexto de la transformación del derecho administrativo en México a partir de 2011, año en que, en virtud de una reforma constitucional, los derechos humanos previstos en los tratados internacionales celebrados cambiaron de rango para adquirir la misma fuerza y eficacia que los derechos previstos en la Constitución mexicana. En ese contexto, se revisarán algunas de las reformas legislativas realizadas que atañen al ámbito administrativo y se confrontan con los estándares del SIDH, aun cuando estos no hayan sido emitidos para guiar la acción administrativa.

## II. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS TRAS LA REFORMA DE 2011 EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

### 2.1. Control de convencionalidad de los derechos humanos en México

A raíz de las reformas de 2011 a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos se ha producido una transforma-

## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

---

ción del sistema jurídico en esta materia.<sup>2</sup> El impacto de las decisiones del SIDH en México se hizo patente en el denominado “expediente varios 912/2010” (expediente varios), elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte) para determinar el alcance de la reforma constitucional y de la sentencia *Radilla Pacheco*, que tuvo por efecto modificar el sistema de control de la constitucionalidad en México.<sup>3</sup> Este documento es, sin embargo, un documento interno que solamente vincula al poder judicial.

El inicio de este proceso de transformación se puede fijar en 2011 y se produce en dos ámbitos: primero en el regulatorio, principalmente por la reforma al artículo 1 constitucional, y a continuación, y de manera paulatina, por vía de las decisiones de la Suprema Corte. Las reformas a dicho artículo y en materia de amparo,<sup>4</sup> junto con las decisiones tomadas por la Suprema Corte en el mencionado expediente varios, así como en la contradicción de tesis 293/2011,<sup>5</sup> han delineado la implementación y alcance del control de convencionalidad, que ha continuado siendo especificado a través de sus resoluciones y jurisprudencia.

La reforma constitucional de junio de 2011, realizada con el propósito de proteger los derechos humanos y fortalecer el

---

<sup>2</sup> Las reformas a los artículos 94, 103 y 107, y la reforma al artículo 1 constitucional se publicaron en el *DOF* el 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente.

<sup>3</sup> Esta sentencia es de 23 de noviembre de 2009 y el expediente mencionado de 14 de julio de 2011.

<sup>4</sup> A partir de 2011, el capítulo I del título primero de la Constitución se denomina “De los derechos humanos y sus garantías”, de modo que todos los derechos humanos de rango constitucional son garantizados mediante el juicio de amparo. La reciente resolución por la Suprema Corte de la contradicción de tesis 351/2014 amplía el objeto del control de convencionalidad en amparo directo e indirecto, para que los jueces puedan “hacer el control *ex officio* de constitucionalidad de todas las normas sujetas a su conocimiento”. Sentencia recaída a la contradicción de tesis 351/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 28 de septiembre de 2021.

<sup>5</sup> En esta resolución se abordan dos cuestiones: la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos respecto de la Constitución, y la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Corte IDH. Contradicción de tesis 293/2011. Tesis 293/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. I, abril de 2014, p. 96.

## CARLA HUERTA

---

Estado de derecho en México, se puede considerar como emblemática, en la medida en que transforma el sistema jurídico mexicano para ajustarlo a las obligaciones adquiridas en el sistema regional interamericano de protección de los derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos. Son dos los aspectos a destacar: por una parte, la constitucionalización y equiparación de las disposiciones sobre derechos humanos de fuente internacional con los previstos en la Constitución para conformar una unidad<sup>6</sup> y, como complemento, la implementación del control difuso previsto en el artículo 133 constitucional como control de convencionalidad.<sup>7</sup>

El antecedente de este control difuso de convencionalidad —que consiste en la realización de un examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales y la CADH, sus protocolos adicionales y la jurisprudencia de la Corte IDH—<sup>8</sup> son las sentencias condenatorias dictadas contra el Estado mexicano entre 2009 y 2010,<sup>9</sup> en las que se señala este “deber” de todos los jueces y órganos de la administración de justicia en todos sus niveles. En el expediente varios mencionado, la Suprema Corte fija el parámetro de análisis del control que deben ejercer todos los jueces del país, con lo que se implementa el control de convencionalidad como lo entiende la propia Corte IDH.

Como consecuencia de lo anterior, el control difuso previsto en el artículo 133 fue reactivado, pero en una nueva modalidad como “control de convencionalidad”, en virtud de una interpre-

---

<sup>6</sup> Así lo señala la Suprema Corte al determinar “que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”. *Idem*.

<sup>7</sup> Para distinguir esta forma de control del adoptado por la Corte IDH en 2006, Ferrer lo llama “control difuso de convencionalidad”. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control de la constitucionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Salazar Ugarte, Pedro y Carbonell Sánchez, Miguel (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2012, p. 343.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 340.

<sup>9</sup> Especialmente en virtud de lo señalado en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 220, párr. 25.

## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

---

tación a *coherencia* de este precepto, el artículo 1 y los que regulan los medios de control concentrado de la constitucionalidad.<sup>10</sup> El control de convencionalidad en México consiste, entonces, en la facultad de los jueces para interpretar las normas e inaplicarlas cuando se determine que contravienen a la Constitución o a las disposiciones en materia de derechos humanos previstas en los tratados internacionales celebrados por México.<sup>11</sup> La Suprema Corte ha señalado, sin embargo, que esta forma de control difuso no faculta para hacer una declaratoria de inconstitucionalidad, invalidar las normas no conformes con efectos generales, ni emitir una interpretación obligatoria con carácter de norma general.<sup>12</sup>

El segundo enunciado del artículo 133 constitucional prevé que: “Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”.<sup>13</sup> Así, establece un control difuso de la constitucionalidad de las leyes y las constituciones de las entidades federativas que se puede denominar “control interno de convencionalidad” o “control difuso de convencionalidad”. La Suprema Corte ha sostenido que se realiza *ex officio* en el marco

---

<sup>10</sup> Las formas del control de la constitucionalidad concentrado, en términos de lo previsto en los arts. 103, 105 y 107 constitucionales son competencia exclusiva del poder judicial federal.

<sup>11</sup> Control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. No es una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo aun cuando el derecho humano de que se trate esté contenido en la Constitución Federal. Tesis 1a./J. 38/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, mayo de 2015, p. 186.

<sup>12</sup> Es así a pesar de que, como señala la Suprema Corte en la contradicción de tesis 21/2011, “el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 1° constitucional”. Tesis 21/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. I, abril de 2014, p. 24, párr. 66.

<sup>13</sup> Si bien, el art. 133 habla de “jueces locales”, el control difuso de convencionalidad lo realizan todos los jueces, incluidos los administrativos, en el ámbito de sus competencias, pues el artículo 1 exige que “todos” los jueces realicen este control para dar satisfacción al principio *pro persona*, como indica el expediente varios y como la jurisprudencia ha reiterado en múltiples ocasiones.

de la regulación procesal y las competencias correspondientes, y que solamente autoriza a los jueces a hacer una interpretación de las normas aplicables, sean federales o locales, y, en su caso, no aplicarlas cuando contravengan disposiciones en materia de derechos humanos de rango constitucional.<sup>14</sup>

A pesar de sus particularidades, se puede decir que el control difuso de convencionalidad que se realiza en México es consistente con el deber de hacer un control interno que, a partir del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*<sup>15</sup> y desarrollado en diversas resoluciones posteriormente, la Corte IDH ha sostenido que debe realizar *ex officio* el poder judicial en el ámbito de sus competencias.<sup>16</sup> Esto es así porque el control de convencionalidad desarrollado por la Corte IDH no impone un determinado modelo para realizarlo,<sup>17</sup> aunque sí debe llevarse a cabo conforme al marco competencial de las autoridades y las regulaciones procesales de cada sistema jurídico.<sup>18</sup> La Corte IDH ha señalado que el parámetro de control a utilizar es la CADH y el *corpus iuris in-*

<sup>14</sup> DERECHOS HUMANOS. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO QUE ESTÁN OBLIGADOS A REALIZAR LOS JUZGADORES NO LLEGA AL EXTREMO DE ANALIZAR EXPRESAMENTE Y EN ABSTRACTO EN CADA RESOLUCIÓN, TODOS LOS DERECHOS HUMANOS QUE FORMAN PARTE DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Tesis VI.1o.A. J/18, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, agosto de 2018, p. 2438.

<sup>15</sup> Decisión en que la Corte IDH utiliza por vez primera la expresión “control de convencionalidad”, que es una forma de control que hace posible que los órganos jurisdiccionales se abstengan de aplicar las disposiciones jurídicas que no sean conformes con la CADH. Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 154, párr. 124.

<sup>16</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216, párr. 219.

<sup>17</sup> Corte IDH. *Caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C, núm. 276, párr. 124. Como señala Ferrer, el control de convencionalidad puede variar dependiendo de las autoridades que lo deben realizar, la intensidad con la que se ejerce y el parámetro que utilizan. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, México, Marcial Pons-UNAM, 2014, p. 238.

<sup>18</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México...*, *cit.*, párr. 219.

teramericano,<sup>19</sup> con lo que se incluye su interpretación, por lo que su propia jurisprudencia también es parte de dicho parámetro.<sup>20</sup>

## 2.2. La obligación de adecuar el derecho interno conforme a la CADH

El SIDH es un mecanismo de protección en el que se lleva a cabo un control dinámico y complementario entre las autoridades internas y las instancias internacionales para el respeto y garantía de los derechos humanos que permite exigir la responsabilidad de un Estado a nivel internacional cuando este, habiendo tenido la posibilidad de conocer y reparar las vulneraciones a derechos humanos a nivel interno, no lo hubiese hecho.<sup>21</sup> Entre las obligaciones de los Estados destacan las previstas en los artículos 1.1 y 2 de la CADH.<sup>22</sup> Del artículo 1.1 se desprenden las obligaciones de respeto y garantía. La primera impone una restricción al poder del Estado,<sup>23</sup> mientras que la segunda obliga a los Estados a organizar el aparato gubernamental de tal forma que el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos sea asegurado. De esta obligación de garantía se desprende el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar vulneraciones a los derechos humanos.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C, núm. 253, párr. 330.

<sup>20</sup> Véase Ibáñez Rivas, Juana, *Control de convencionalidad*, México, IJ-UNAM, 2017.

<sup>21</sup> El preámbulo de la CADH establece en su tercer párrafo que es un sistema complementario. Corte IDH. *Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C, núm. 373, párr. 75; *Caso Gelman vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 71.

<sup>22</sup> Sobre las obligaciones derivadas de la CADH véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, México, IJ-UNAM, 2017.

<sup>23</sup> Corte IDH. *Caso López Soto y otros vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C, núm. 362, párr. 129.

<sup>24</sup> Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párr. 166.

## CARLA HUERTA

---

La CADH es un instrumento fundamental del SIDH al que se adhirió México en 1981, y en 1998, al ratificar el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte IDH, se incorporó plenamente al sistema.<sup>25</sup> De esta manera quedó sujeto a un sistema de control de los actos de autoridad y, por virtud del artículo 2 de la Convención, también se obligó a adoptar o, en su caso, a adaptar las disposiciones de derecho interno que no garanticen o no regulen de manera adecuada los derechos y libertades en términos de la CADH, con lo que se agregó un control de conformidad del derecho mexicano por un tribunal internacional que complementa la justicia interna.<sup>26</sup>

De este modo, los Estados deben adoptar medidas en dos vertientes: por una parte, para la supresión de disposiciones jurídicas y prácticas contrarias a la CADH y, por la otra, para implementar normas y desarrollar prácticas que hagan efectiva la observancia de las garantías previstas en la Convención.<sup>27</sup> Este deber de desarrollo normativo conforme del derecho interno se complementa con el deber de los órganos del Estado de aplicar correctamente sus disposiciones y de que, en su caso, puedan ser impugnados los actos no conformes a los derechos humanos previstos en la CADH ante los tribunales competentes.<sup>28</sup>

La obligación de desarrollo y armonización legislativa del artículo 2 de la CADH, además de una finalidad protectora de los derechos, tiene la de facilitar la función del poder judicial para que al aplicar la ley pueda optar por la mejor opción para re-

---

<sup>25</sup> Sobre el proceso de ratificación véase García Ramírez, Sergio y Toro, Mauricio del, “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Veinticinco años de jurisprudencia”, en García Ramírez, Sergio (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana*, 2a. ed., México, IJ-UNAM, 2006, t. I, pp. XXXII-XXXVI.

<sup>26</sup> En principio, el acceso a la Comisión Interamericana y a la Corte IDH procede solamente cuando se han agotado los recursos internos, excepto en los casos previstos en el art. 46.2 de la CADH.

<sup>27</sup> Corte IDH. *Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador...*, cit., párr. 96; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C, núm. 394, párr. 200.

<sup>28</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos, *op. cit.*, p. 75.



## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

---

solver un caso particular. Esta tarea de armonización tiene por objeto evitar que se realicen acciones que vulneran los derechos humanos con fundamento en derecho interno que ya ha sido declarado incompatible con la CADH. La tarea de armonización de los jueces de la legislación interna y las disposiciones sobre derechos humanos previstos en los tratados internacionales se lleva a cabo mediante una labor de interpretación de la norma nacional *a coherencia*, para superar las posibles incompatibilidades, que se completa con la posibilidad de recurrir a los criterios de la Corte IDH para poder hacer una mejor aplicación pro persona de las disposiciones en la materia.<sup>29</sup>

El deber de abstenerse de reformar el derecho interno de tal forma que se limiten o supriman derechos humanos, así como sus garantías, se sustenta en la opinión consultiva (OC) 14/94 sobre la responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención,<sup>30</sup> relativa a los alcances interpretativos de los artículos 1 y 2 de la CADH, en la que se sostuvo que la obligación de reformar el derecho nacional para hacer efectivos los derechos previstos en la Convención incluye la de no modificarlos para restringirlos. Esa conclusión se funda además en el “principio general del derecho internacional, relativo a que las obligaciones deben ser cumplidas de buena fe, de tal manera que no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”.<sup>31</sup>

En virtud de este deber de adecuación del derecho interno a la CADH es que la Suprema Corte ha señalado que, dado que la Constitución es la norma suprema del sistema jurídico mexicano, todas sus normas deben ser conformes en sentido formal

---

<sup>29</sup> Véase DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA. Tesis 1a./J. 29/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2015, p. 240.

<sup>30</sup> La OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994 fue solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 33, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1262.pdf>

<sup>31</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos, *op. cit.*, p. 96.

## CARLA HUERTA

---

y material a la misma, y que “las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos”, pues aunque se encuentren previstas en un tratado internacional tienen rango constitucional y configuran el “parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”.<sup>32</sup>

### III. EL ARTÍCULO 1 Y LA DETERMINACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

A partir de la reforma de 2011 surge la duda sobre el alcance de la obligación de la autoridad administrativa en materia de control de la conformidad de sus actos y resoluciones en términos de los artículos 1 y 133 constitucionales. Si bien estos artículos son claros en muchos aspectos, la resistencia manifiesta en las decisiones de la Suprema Corte a que se realice un control difuso de convencionalidad fuera del ámbito jurisdiccional ha producido un cierto malestar entre los expertos.<sup>33</sup>

La preocupación resulta de lo previsto en el artículo 1 constitucional, que en su primer párrafo dispone que los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte tienen rango constitucional. En el segundo, se prevé la obligación de hacer una interpretación conforme y *pro persona* en esta materia.<sup>34</sup> A su vez, el tercer párrafo

---

<sup>32</sup> 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. Tesis P./J. 20/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 202.

<sup>33</sup> Ya en el expediente varios se señaló que la autoridad administrativa solamente puede realizar una “interpretación conforme” aplicando la norma más favorable a las personas, pero no puede inaplicar la norma, ni hacer una declaración de inconstitucionalidad.

<sup>34</sup> Como señala Ferrer, así se constitucionaliza un criterio hermenéutico propio de los derechos fundamentales y se prevé un mandato interpretativo

## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

---

constituye el fundamento de la obligación de la autoridad administrativa en materia de desarrollo y salvaguarda de los derechos humanos.<sup>35</sup> Esta última disposición es la que, a pesar de lo que establece, ha sido motivo de desacuerdos en cuanto a su alcance.

Si bien en el expediente varios se menciona por primera vez el deber de realizar un control de convencionalidad y se indican sus características básicas, a la fecha no existe una guía general sobre la forma y procedimiento para realizarlo.<sup>36</sup> En términos generales, se puede decir que el control difuso de convencionalidad, así como la obligación de interpretación conforme, conllevan el ejercicio de una función interpretativa.<sup>37</sup> Contar con amplias facultades interpretativas facilita la armonización de las disposiciones subordinadas a la Constitución con las normas de rango constitucional en materia de derechos humanos.

No obstante, dado que de conformidad con la jurisprudencia el control de convencionalidad que se realiza en México es un control jurisdiccional de la constitucionalidad, los órganos de la

---

general en materia de derechos humanos. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal...*, cit., p. 701.

- <sup>35</sup> Este prevé que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.
- <sup>36</sup> Se han emitido diversas tesis sobre aspectos puntuales, los lineamientos generales se encuentran en la tesis aislada de rubro: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”. Tesis LXIX/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2011, p. 552.
- <sup>37</sup> Caballero señala que con la cláusula de interpretación conforme se hace un reconocimiento de las disposiciones sobre derechos humanos “como contenidos mínimos que pueden ampliarse mediante remisiones interpretativas hacia normas de mayor protección, con el objeto de establecer interpretaciones que doten de contenido o fortalezcan los elementos de contenido constitucional de ese material normativo”. Caballero Ochoa, José Luis, “Comentario sobre el artículo 1, segundo párrafo de la Constitución (la cláusula de interpretación conforme al principio pro persona)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Caballero Ochoa, José Luis y Steiner, Christian (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, KAS-SCJN-UNAM, 2013, t. I, p. 58.

## CARLA HUERTA

---

Administración pública no cuentan con facultades para hacer un control de constitucionalidad, ni de convencionalidad. La posibilidad de que la autoridad administrativa que no ejerce funciones jurisdiccionales pueda realizar un control de convencionalidad con fundamento en el artículo 1 constitucional ha sido descartada por la Suprema Corte. El criterio de la Suprema Corte es que “las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos”.<sup>38</sup> Las razones aducidas son que “ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto”.<sup>39</sup> Es por ello que la jurisprudencia sostiene que estas formas de control se reservan a los órganos jurisdiccionales en el ámbito de su competencia, y deben sujetarse a lo previsto en el derecho positivo interno y en la jurisprudencia, en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, a efectos de preservar los principios de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica.

En la medida en que en el sistema jurídico mexicano todos los juzgadores, sean federales o del orden común, están facultados para realizar el control de convencionalidad, también lo pueden realizar los tribunales administrativos, y aunque no pueden pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas, sí pueden inaplicar las que consideren incompatibles con la Constitución o las disposiciones en materia de derechos humanos previstas en los tratados internacionales. En consecuencia, los tribunales administrativos, en el ámbito de su competencia, deben realizar el control difuso de convencionalidad no solamente de las normas, sino también de actos, hechos y omisiones del Estado,<sup>40</sup> para asegurar a las per-

---

<sup>38</sup> CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO. Tesis 2a. CIV/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, octubre de 2014, p. 1097.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> Véase la tesis aislada: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. PUEDE EJERCERSE RESPECTO DE CUALQUIER ACTUACIÓN U OMISIÓN DEL ESTADO: ACTOS Y HE-

## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

sonas físicas y jurídicas<sup>41</sup> la protección más amplia, en términos de lo previsto en los artículos 14, 15, 16 y 17 constitucionales y en los artículos 1.1, 8.1 y 25 de la CADH, considerando además su jurisprudencia y las opiniones consultivas de la Corte IDH. Por tanto, los tribunales administrativos, al resolver un caso concreto, deben comprobar la compatibilidad entre los actos realizados en el ámbito administrativo con las disposiciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos, y especialmente en relación con la CADH,<sup>42</sup> tomando en cuenta para ello no solo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado.<sup>43</sup>

Por consiguiente, no hay duda de que todos los órganos jurisdiccionales pueden realizar un control de convencionalidad, incluso los contencioso-administrativos, pero en virtud de que la Administración pública también realiza otros procedimientos de similar naturaleza, la autoridad competente debería poder realizarlo también, pues como la Corte IDH ha señalado, los operadores de justicia deben velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, que se puede realizar mediante el control de convencionalidad, para que no sea afectado por las normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin de la CADH.<sup>44</sup> Cabe

---

CHOS. Tesis IV.3o.A.11 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, diciembre de 2012, p. 1305.

<sup>41</sup> Siguiendo el criterio de la Corte IDH en el caso *Cantos vs. Argentina* se emitió la tesis de jurisprudencia: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. DEBE ORIENTARSE A LA TUTELA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS CUANDO SE PROTEJAN LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE ACCESO A LA JUSTICIA, SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD DE SUS SOCIOS, INTEGRANTES O ACCIONISTAS. Tesis VI.3o.(II Región) J/4, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, mayo de 2013, p. 1092.

<sup>42</sup> Como señala la Corte IDH, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México...*, *cit.*, párr. 225.

<sup>43</sup> JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE IDH. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Tesis P./J. 21/2014, *Semanario de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 204.

<sup>44</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos, *op. cit.*, p. 96. Se ha especificado que los órganos vinculados a la administración de justicia como las fiscalías o ministerios públicos también deben hacer un control de convencionalidad. Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro vs. Guate-*

## CARLA HUERTA

mencionar que el creciente diálogo entre criterios jurisprudenciales e internacionales ha contribuido a un mejor entendimiento de la CADH en México, y a tomar dicho “efecto útil” como guía de la labor de los jueces nacionales.<sup>45</sup>

Sin embargo, como la propia Corte IDH señala, la obligación de hacer un control de convencionalidad no solamente corresponde al poder judicial, sino a todas las autoridades.<sup>46</sup> Sostiene en su jurisprudencia “que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención, tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos”.<sup>47</sup> Por tanto, todo poder, órgano o autoridad del Estado parte en la Convención debe realizar el control de convencionalidad<sup>48</sup> para “controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados”,<sup>49</sup> pues un adecuado control de convencionalidad a nivel interno fortalece la complementariedad del SIDH y la eficacia de la CADH, al garantizar que

---

*mala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C, núm. 250, párr. 171 y *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 162, párr. 152.

<sup>45</sup> Sobre el diálogo entre la CIDH y la Suprema Corte, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal...*, cit., pp. 790-796.

<sup>46</sup> Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, núm. 221, párrs. 193 y 239.

<sup>47</sup> Corte IDH. *Caso Andrade Salmón vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C, núm. 33, párr. 93 y *Caso Rodríguez Revolorio y otros vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C, núm. 387, párr. 58.

<sup>48</sup> Para Ferrer se trata de un control extenso que obliga a todas las autoridades del Estado, aunque no necesariamente con la misma intensidad que el poder judicial, pues esto depende del derecho interno. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal...*, cit., p. 238.

<sup>49</sup> Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 158, párr. 128 y *Caso Rojas Marín y otra vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de marzo de 2020. Serie C, núm. 402, párr. 269.

## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

las autoridades nacionales actúen como garantes de los derechos humanos de fuente internacional.<sup>50</sup> Las resoluciones de la Corte IDH en materia administrativa, sin embargo, parecen extender esta obligación de hacer un control de convencionalidad solamente al ámbito sancionatorio;<sup>51</sup> no obstante, al hablar de “todas las autoridades de un Estado”, la interpretación adecuada debería ser la de incluir toda la acción administrativa que pueda afectar o restringir un derecho humano.

La limitación a la autoridad administrativa resulta de la forma en que se lleva a cabo en México el control de convencionalidad. La jurisprudencia establece que el control de convencionalidad de normas generales que ejerce *ex officio* la autoridad judicial parte de la presunción de constitucionalidad de la norma que se cuestiona,<sup>52</sup> y consiste en hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto para aplicar la que sea conforme con los derechos humanos de rango constitucional reconocidos, y en determinar, en caso de no serlo, la no aplicación de la norma que los contraviene.<sup>53</sup> Es esta última parte la que le está vedada a la autoridad administrativa, con lo que se restringe el alcance del deber previsto en el artículo 1 constitucional.

De este modo, las facultades de control en materia de derechos humanos de la autoridad administrativa que no ejerce una función jurisdiccional se limitan por disposición de la Suprema Corte a la realización de una interpretación conforme,<sup>54</sup> que también se ha

<sup>50</sup> Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C, núm. 406, párrs. 103 y 107.

<sup>51</sup> Corte IDH. *Caso Moya Solís vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C, núm. 425, párr. 88; *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C, núm. 233, párr. 226.

<sup>52</sup> CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO. Tesis 1a./I. 4/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. I, febrero de 2016, p. 430.

<sup>53</sup> Sobre estos procedimientos véase la tesis aislada citada, Tesis LXIX/2011..., *cit.*

<sup>54</sup> La interpretación conforme es considerada una fórmula efectiva para conciliar el derecho nacional y el derecho internacional, pues como técnica hermenéutica armoniza los derechos y libertades constitucionales con las

## CARLA HUERTA

---

de hacer cuando se efectúa el control de convencionalidad, aunque no puede concluir con una declaración de inconstitucionalidad ni con la inaplicación de la norma. La interpretación conforme consiste, en un sentido amplio, en interpretar las normas internas aplicables conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales celebrados “favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia” y, posteriormente, en el caso de que de la interpretación hecha resultasen varias opciones válidas jurídicamente, elegir la que hace a la norma en cuestión compatible con las disposiciones en materia de derechos humanos mencionadas, “para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos”, lo que se entiende como “interpretación conforme en sentido estricto”.<sup>55</sup>

Así, *el potencial transformador* de los artículos 8 y 25 de la CADH sobre las garantías y protección judiciales que se hace manifiesto mediante los principios de legalidad y debido proceso legal,<sup>56</sup> centrales para la acción administrativa, se ve limitado *en el ámbito administrativo*. Estas garantías deben ser consideradas por la autoridad administrativa en general, no solamente por quienes realizan funciones materialmente jurisdiccionales, ya que todo procedimiento administrativo se debe sujetar a los principios de legalidad y debido proceso.<sup>57</sup> En consecuencia, también en los procedimientos que impliquen la deportación, expulsión o privación de libertad, por ejemplo, es indispensable que se garantice el derecho de defensa.<sup>58</sup>

---

normas, valores y principios contenidos en los tratados internacionales sobre los derechos humanos, así como la jurisprudencia de los tribunales internacionales para lograr su mayor eficacia y protección. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal...*, cit., p. 698.

<sup>55</sup> Cfr. tesis aislada: PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, cit.

<sup>56</sup> Corte IDH. *Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C, núm. 311, párr. 73.

<sup>57</sup> Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia...*, cit., párr. 119.

<sup>58</sup> Corte IDH. *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 218, párr. 146.



## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

---

Por ende, no parece conveniente limitar las posibilidades de la autoridad administrativa de realizar el control de convencionalidad, que, de conformidad con la Corte IDH, tiene por objeto aplicar el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente la CADH, así como la jurisprudencia que la Corte IDH emite a través de sus sentencias<sup>59</sup> y opiniones consultivas.<sup>60</sup> Siendo la Administración pública el primer contacto del particular con la autoridad, esta, al decidir conforme a dichas disposiciones, podría evitar la vulneración de los derechos humanos. Así, podría tener un efecto preventivo y evitar la aplicación de normas no compatibles con la CADH, siendo este uno de los principales objetivos del control de convencionalidad, ya que se “deben prevenir potenciales violaciones a derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, o bien solucionarlas a nivel interno cuando ya hayan ocurrido, teniendo en cuenta las interpretaciones de la Corte Interamericana”,<sup>61</sup> por lo que también debería hacerlo la Administración pública.

Si bien en términos de lo previsto en la CADH la protección judicial consiste en que los Estados garanticen a todas las personas un recurso judicial, sencillo, efectivo y rápido ante juez o tribunal competente, esas garantías no deberían limitarse al proceso jurisdiccional. Es importante que los procedimientos administrativos que pueden afectar derechos humanos se rijan por los mismos estándares; sobre todo porque no se puede considerar efectivo un procedimiento simplemente porque está previsto en el sistema jurídico, sino que, como bien establece la Corte IDH, debe ser idóneo para reconocer alguna vulneración a los dere-

---

<sup>59</sup> Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay...*, cit., párr. 65.

<sup>60</sup> Corte IDH. OC-22/16. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión consultiva de 26 de febrero de 2016. Serie A, núm. 22, párr. 26.

<sup>61</sup> Aunque la resolución habla de los jueces y órganos judiciales, se debería entender como un deber de toda autoridad. Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012, párr. 143 y *Caso Rodríguez Revolorio y otros vs. Guatemala...*, cit., párr. 58.

chos humanos y, en su caso, repararlo.<sup>62</sup> Es en esta parte en la que más deficiencias se perciben en México, pues con frecuencia tanto los procesos judiciales como los procedimientos administrativos son demasiado largos y complicados.

#### IV. TRAS LA INFLUENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

##### 4.1. Interamericanización y Estado de derecho

Hace ya tiempo que en la academia se habla de una nueva forma de constitucionalismo para América Latina que supone la conformación de un derecho constitucional común con pretensiones de transformación de la regulación y las prácticas jurídicas relacionadas con los derechos humanos. En ese sentido, se ha aludido a un derecho constitucional común de los derechos humanos en virtud de las modificaciones hechas a los apartados relativos a los derechos fundamentales en los textos constitucionales latinoamericanos. Asimismo, se considera que las resoluciones judiciales en materia de derechos fundamentales han dotado a este nuevo *Ius Constitutionale Commune* de un carácter jurídico.<sup>63</sup> Esta visión del constitucionalismo tiene por objeto analizar la realidad constitucional desde una perspectiva internacional que se complementa con el estudio comparado del derecho público.

El denominado *Ius Constitutionale Commune* para América Latina (ICCAL) tiene por objeto promover y analizar la transformación de la situación política y social de Latinoamérica a fin de hacer efectivos los tres principios fundamentales y universales que lo orientan, es decir, la democracia, el respeto a los dere-

---

<sup>62</sup> Corte IDH. *Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador...*, cit., párr. 101.

<sup>63</sup> Bogdandy, Armin von, “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina. Aclaración conceptual”, en Bogdandy, Armin von; Morales Antoniazzi, Mariela y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Querétaro, IECEQ-MPIL, 2017, p. 150.

## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

---

chos humanos y el Estado de derecho,<sup>64</sup> principios que han sido abordados y desarrollados en el SIDH y guían las resoluciones de la Corte IDH.<sup>65</sup> Es por ello que en la metodología del ICCAL se percibe una estrecha relación entre el derecho constitucional, el derecho internacional y el derecho comparado, toda vez que pretende implementar un “constitucionalismo regional de los derechos humanos con garantías supranacionales”.<sup>66</sup>

Según Armin von Bogdandy, este nuevo *Ius Commune* se justifica en dos componentes: la relación entre el derecho constitucional y el derecho internacional, y el fomento de un discurso común de derecho comparado entre los países de la región. Así, este “proyecto transformador” sugiere que los sistemas jurídicos internos se dirijan hacia un “estrato común de derecho internacional público”, en especial hacia la CADH, lo que no solo genera un impacto en las constituciones en América Latina, sino que también fortalece la relación entre el derecho constitucional de cada país con el derecho internacional.<sup>67</sup>

El Estado de derecho es el modelo paradigmático en términos del cual es evaluada la acción de la Administración pública, de conformidad con diversos principios como los de legalidad, distribución de funciones y supremacía constitucional, en virtud de los cuales se realiza el control de la legalidad y de la constitucionalidad por los órganos judiciales de sus actos y de las normas que aplican. Es por ello que el principio de legalidad constituye el criterio primordial tanto de la acción administrativa como de las decisiones de los tribunales, ya que los actos que realizan deben conformarse a las leyes. El principio de seguridad jurídica,

---

<sup>64</sup> Bogdandy, Armin von, “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina. Una mirada a un constitucionalismo transformador”, *Revista Derecho del Estado*, 2015, núm. 34, p. 9, <https://doi.org/10.18601/01229893.n34.01>

<sup>65</sup> Elementos que se correlacionan y legitiman la acción del Estado. Corte IDH. OC-8/1987. El habeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva de 30 de enero de 1987. Serie A, núm. 8, párr. 26.

<sup>66</sup> Bogdandy, Armin von, “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina. Una mirada a un constitucionalismo transformador”, *cit.*, p. 4.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 10 y 11.

complementario del de legalidad, es otro de los valores que todo Estado debe garantizar, pues además sirve como criterio de evaluación de la legitimidad de su actuación, principalmente en relación con la obligación del Estado de asegurar la vigencia de los derechos fundamentales.

En un Estado de derecho contemporáneo —cuya Constitución prevé derechos fundamentales, la división de poderes y el control de la constitucionalidad—,<sup>68</sup> la norma jurídica es aplicada no solamente en términos de sus elementos formales, sino también haciendo consideraciones materiales en relación con los derechos fundamentales y la salvaguarda de la autonomía y desarrollo de las personas. Esto se puede percibir en los diversos estándares elaborados por el SIDH que enlazan a los derechos humanos con una pretensión moral en términos de la realidad social a través del derecho.

Esto se debe a que los derechos humanos en el Estado de derecho tienen un papel central, pues reflejan valores generalmente aceptados y considerados como relevantes, especialmente como guías de la acción del Estado, por lo que se puede decir que forman parte de una moral pública positivada en el derecho interno, en los tratados internacionales y desarrollada por el SIDH. Positivada porque es a través del derecho, de las limitaciones y los controles que se prevean que se garantiza el respeto de esos derechos. Así, un nuevo tipo de Estado de derecho con una visión más humana se va conformando en Latinoamérica conforme a los estándares del SIDH.

El concepto de Estado de derecho, empero, se encuentra en constante evolución, por lo que, entendido como principio rector de la acción del Estado, a los elementos formales —relacionados con la legalidad de su actuación— y los materiales —respecto a la satisfacción de demandas de carácter social, político, cultural y económico— pueden agregarse otros aspectos específicos como los relativos a Gobierno abierto, participación ciudadana, responsabilidad administrativa y responsabilidad patrimonial del

---

<sup>68</sup> Estos elementos conforman los ejes de la estructura interna básica de las constituciones contemporáneas, véase Huerta, Carla, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, IJ-UNAM, 2009, pp. 58-61.

Estado; sobre todo porque se han producido cambios importantes en la perspectiva de la actuación de la Administración pública, ya que no todo acto administrativo establece una relación de supra-subordinación y siempre hay que considerar en su actuación los derechos fundamentales de las personas.

#### **4.2. Reseña de la regulación administrativa en materia de derechos humanos modificada después de 2011**

En este apartado se revisan algunas de las disposiciones legislativas que inciden en el ámbito de la acción administrativa que se puede considerar que han sido reformadas para dar cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 2 de la CADH de adoptar disposiciones de derecho interno conforme a la misma, y así valorar el potencial transformador del SIDH. Se exceptúa *ex professo* de esta reseña lo relativo al proceso contencioso-administrativo.

El tema en el que se identificaron más reformas en materia de derechos humanos que tienen un impacto en la forma de actuar de la Administración pública, por la naturaleza de la propia Corte IDH, así como de las resoluciones emitidas contra el Estado mexicano, es el relacionado con el deber de reparación integral. Muchas de estas reformas se han realizado como respuesta a diversos requerimientos resultantes de sentencias condenatorias al Estado mexicano para dar cumplimiento a obligaciones internacionales primarias. Sin embargo, el deber de adecuación no solamente resulta de la CADH, sino también de lo previsto en el artículo 1 constitucional, que prevé en su tercer párrafo un mandato al legislador para regular en materia de reparaciones: “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

A continuación se mencionarán algunas de las reformas que se han implementado, tanto mediante la creación de leyes como por la modificación de disposiciones existentes. Cabe mencionar que la mayoría de las disposiciones que se comentan aluden a la obligación de aplicar derecho internacional o de utilizar estándares internacionales, aunque también se incluyen disposiciones

## CARLA HUERTA

---

relacionadas específicamente con la reparación integral desarrolladas conforme a estándares particulares del SIDH.

Si bien parece redundante incluir en las leyes específicas la obligación de aplicar el derecho de fuente internacional que es parte del sistema jurídico mexicano, y que se encuentra ya prevista en el artículo 133 constitucional, se puede decir que las reformas realizadas tienen por función no solo reiterar esta obligación, sino precisarla y delimitar su alcance en relación con una materia específica, así como ampliarla, como se verá más adelante. A su vez, muchas de estas disposiciones tienen por objeto reforzar el deber de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos previsto en el artículo 1 constitucional.

Primero, por lo que a la obligación de tomar en cuenta los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como a la jurisprudencia de la Corte IDH y estándares internacionales específicos se refiere, esta se encuentra prevista en diversas leyes. A modo de ejemplo se comentan las siguientes leyes.

La Ley de Migración,<sup>69</sup> que tiene por objeto garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, fue reformada el año pasado para incluir la obligación de conformar los objetivos de la política migratoria del Estado mexicano a los tratados y convenios internacionales celebrados por México.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>70</sup> fue reformada en 2014 para que la autoridad federal cuente con los recursos para garantizar a las personas el goce, sin discriminación, de sus derechos y libertades (art. 3) como se prevé en el artículo 1 constitucional y en el artículo 1.1 de la CADH. El artículo 6 se reformó para que en la interpretación de esta ley se consideren la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales internacionales y las recomendaciones y resoluciones

---

<sup>69</sup> La reforma al primer párrafo del art. 2 de la ley se publicó en el *DOF* el 4 de mayo de 2021, la ley fue publicada en el *DOF* el 25 de mayo de 2011.

<sup>70</sup> La ley fue publicada en el *DOF* el 11 de junio de 2003 y la reforma el 20 de marzo de 2014.

## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

adoptadas por los organismos multilaterales y regionales.<sup>71</sup> El artículo 77 Ter se modificó para prever el deber del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) de fundar la “resolución por disposición”<sup>72</sup> que emita también en derecho internacional, así como el de precisar las medidas administrativas y de reparación que procedan. Al establecer el deber de fundar y motivar la justificación, se reitera el principio de legalidad, obligación de la autoridad administrativa conforme artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,<sup>73</sup> y que tiene por objeto el fortalecimiento del Estado de derecho.<sup>74</sup>

La aplicación de la Ley General de Víctimas, ley en la que se regula la reparación integral,<sup>75</sup> sujeta su aplicación a lo dispuesto por los “Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano” (art. 1),<sup>76</sup> y remite asimismo a estándares

<sup>71</sup> Con ello se ajustaría a la idea de que “la interpretación de las normas se debe desarrollar a partir de un modelo basado en valores del sistema interamericano”. Corte IDH. OC-26/20. La denuncia de la Convención Americana sobre derechos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos). Opinión consultiva de 9 de noviembre de 2020. Serie A, núm. 26, párr. 51.

<sup>72</sup> Se denomina resolución por disposición la emitida por el CONAPRED tras la comprobación de una conducta discriminatoria.

<sup>73</sup> Este artículo dispone que el acto debe “estar fundado y motivado” (frac. V). Publicada en el *DOF* el 4 de agosto de 1994.

<sup>74</sup> Este precepto es conforme con el criterio de que “la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión”. Corte IDH. *Caso Martínez Esquivia vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C, núm. 412, párr. 106.

<sup>75</sup> De conformidad con el artículo 63.1 de la CADH, la Corte IDH ha indicado que toda violación de una obligación internacional que produzca un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. Corte IDH. *Caso Gómez Virula y otros vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C, núm. 393, párr. 94.

<sup>76</sup> Al publicarse la ley en el *DOF*, el 9 de enero de 2013, ya prevenía la sujeción al derecho internacional y las reformas de 2013 y 2017 no la modifican.

internacionales en múltiples disposiciones (en su art. 21, en relación con las exhumaciones que se deben realizar conforme a las normas y protocolos internacionales, por ejemplo).

En la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>77</sup> se establece la obligación de garantizar los derechos humanos conforme a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte (art. 1, frac. II) y de observar los estándares internacionales en los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes (art. 90).

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas<sup>78</sup> establece que es de aplicación supletoria lo previsto en los tratados internacionales celebrados (art. 6). Se prevé además que la capacitación de los servidores públicos se haga “conforme a los más altos estándares internacionales” (art. 69).<sup>79</sup> En relación con las exhumaciones, establece que se realicen de acuerdo con los estándares internacionales, y que en la elaboración de criterios y metodologías se tomen “en cuenta las sentencias y resoluciones nacionales e internacionales en materia de búsqueda e investigación de los casos de desaparición forzada” (inc. B del art. 73). El artículo 100, a su vez, en relación con la elaboración y actualización de los protocolos de búsqueda e investigación, dispone que se consideren “las mejores prácticas internacionales y los avances de la ciencia” (frac. VIII), así como los “estudios de agencias

<sup>77</sup> La ley fue publicada en el *DOF* el 4 de diciembre de 2014.

<sup>78</sup> Esta ley fue publicada en el *DOF* el 17 de noviembre de 2017, con lo que se cumple lo señalado por la Corte IDH sobre el carácter primordial de la adecuación del derecho interno a la CADH en materia de desaparición forzada de personas para la efectiva erradicación de esta práctica. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C, núm. 370, párr. 258. El art. 9 prevé que las entidades federativas deben armonizar su legislación, el plazo ha vencido y la mayoría aún no cumple; para el seguimiento de estas reformas véase <http://www.derechosdelasvictimas.org.mx/ley-general-en-materia-de-desaparicion-forzada-de-personas-desaparicion-cometida-por-particulares-y-del-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas/>

<sup>79</sup> La reforma a este párrafo fue publicada en el *DOF* el 20 de mayo de 2021.



## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

---

de cooperación y centros de investigación locales, nacionales o internacionales” (frac. III).

En su artículo 24 se hace una precisa distribución de competencias para evitar que se obstaculice la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta ley,<sup>80</sup> y establece que es competencia federal cuando exista una resolución internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado mexicano en esta materia (frac. III). El artículo 151 de esta ley, en relación con la reparación integral a las víctimas de los delitos que regula, dispone que debe comprender medidas de satisfacción y medidas de no repetición,<sup>81</sup> además de lo previsto en la Ley General de Víctimas,<sup>82</sup> “la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” y “en normas del derecho internacional”.

La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>83</sup> tiene por objeto establecer la distribución de competencias y la coordinación de las autoridades para prevenir, investigar, juzgar y sancionar estos delitos, y prevé la reparación integral la cual debe hacerse en términos de la Ley General de Víctimas (art. 93).

---

<sup>80</sup> Pues, como sostiene la Corte IDH, los conflictos competenciales resultan con frecuencia de la falta de regulación del delito de desaparición forzada, así como de falta de claridad en materia de las competencias de las autoridades. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México...*, cit., párr. 243.

<sup>81</sup> Esta ley es consistente con lo dispuesto por la Corte IDH de prever medidas de reparación para resarcir los daños cuando la *restitutio in integrum* no sea posible. Corte IDH. *Caso Terrones Silva y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C, núm. 360, párr. 236.

<sup>82</sup> La reparación integral se compone además de compensaciones pecuniarias, medidas de restitución y rehabilitación. Esta ley prevé la obligación de hacer la reparación integral, e indica lo que comprende y la forma en que las medidas se han de implementar (art. 1, párrs. 3 y 4). La reforma al párrafo tercero fue publicada en el *DOF* el 3 de mayo de 2013.

<sup>83</sup> La ley fue publicada en el *DOF* el 26 de junio de 2017; esta regula el deber de investigar previsto en la CADH y se disponen medidas para prevenir y sancionar la tortura, así como otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Corte IDH. *Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú...*, cit., párr. 178.

Finalmente, vale la pena mencionar también la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia —aun cuando fue publicada el 1 de febrero de 2007, mientras se encontraba en análisis y discusión el caso *González y otras (Campo algodono) vs. México*, resuelto el 16 de noviembre de 2009—,<sup>84</sup> pues en el artículo 26 ya se prevé la obligación del Estado de resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

## V. REFLEXIÓN FINAL

Si bien el impacto del SIDH se ha hecho manifiesto en la regulación de la obligación de aplicar derecho y estándares internacionales, así como en materia de reparación integral, a pesar de la reforma de 2011, *en materia administrativa el potencial transformador se reduce, por impedir la jurisprudencia la realización de un control de convencionalidad fuera del ámbito jurisdiccional. No obstante, las reformas comentadas han transformado de manera relevante la acción administrativa en las materias que regulan.*

Dichas reformas son consistentes con el *corpus iuris* interamericano, y aunque este proceso no ha concluido, está fortaleciendo gradualmente el derecho constitucional y administrativo mexicanos y, por ende, el Estado de derecho. México participa así en este proceso de interamericanización que está impactando en el derecho administrativo. Por tanto, es importante que lo señalado por la Corte IDH en relación con los recursos<sup>85</sup> se haga extensivo al deber de adecuar el sistema jurídico, pues no basta con reformarlo, se tiene que producir una transformación real, tanto en la práctica jurídica —en este caso la administrativa—

---

<sup>84</sup> En la sentencia, la Corte IDH retoma lo señalado en la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, Naciones Unidas, La violencia contra la mujer en la familia. Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/1999/68, 10 de marzo de 1999, párr. 256.

<sup>85</sup> Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, núm. 74, párr. 137.

## Los estándares del SIDH en el fortalecimiento del Estado de derecho...

---

como en la dimensión social, para hacer efectivos los derechos humanos.

Además, en materia administrativa, dado que la acción de la Administración pública se rige por el principio de legalidad, para que este opere como una garantía efectiva no basta con que exista una proclamación formal, sino que también se debe contar con medios de control de la autoridad.<sup>86</sup> La posibilidad de que la Administración pública realice un control de convencionalidad contribuiría a que la autoridad pueda cumplir con su deber de respeto y garantía de los derechos humanos previsto en la Constitución y en la CADH, deber que se puede fortalecer con el diálogo jurisprudencial que se lleva a cabo entre la Corte IDH y los tribunales nacionales y, así, coadyuvar en la conformación de un *Ius Commune* en materia administrativa. Por ello, resulta conveniente prever en el sistema jurídico mexicano una forma adecuada de control administrativo de convencionalidad que tome en cuenta las particularidades de la acción administrativa.<sup>87</sup>

### BIBLIOGRAFÍA

BOGDANDY, Armin von, “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina. Aclaración conceptual”, en BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Querétaro, IECEQ-MPIL, 2017.

BOGDANDY, Armin von, “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina. Una mirada a un constitucionalismo transformador”, *Revista Derecho del Estado*, 2015, núm. 34, <https://doi.org/10.18601/01229893.n34.01>

---

<sup>86</sup> Corte IDH. OC-6/86. La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión consultiva de 9 de mayo de 1986. Serie A, núm. 6, párr. 24.

<sup>87</sup> Una opción es que la Suprema Corte hiciera una interpretación extensiva a partir de la expresión “dentro de sus respectivas competencias” utilizada por la Corte IDH para hacer un control de convencionalidad.

## CARLA HUERTA

---

CABALLERO OCHOA, José Luis, “Comentario sobre el artículo 1, segundo párrafo de la Constitución (la cláusula de interpretación conforme al principio pro persona)”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; CABALLERO OCHOA, José Luis y STEINER, Christian (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, KAS-SCJN-UNAM, 2013, t. I.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control de la constitucionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en SALAZAR UGARTE, Pedro y CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2012.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, México, Marcial Pons-UNAM, 2014.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MÖLER, Carlos, *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, México, IJ-UNAM, 2017.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y TORO, Mauricio del, “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Veinticinco años de jurisprudencia”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana*, 2a. ed., México, IJ-UNAM, 2006, t. I.

HUERTA OCHOA, Carla, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, IJ-UNAM, 2009.

IBÁÑEZ RIVAS, Juana, *Control de convencionalidad*, México, IJ-UNAM, 2017.