

LA REFORMA JURÍDICA Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

SUMARIO: I. *La defensa de los derechos humanos*. II. *Doble perspectiva: nacional e internacional*. III. *Una decisión política fundamental*. IV. *Reforma del juicio de amparo*. V. *Acciones de inconstitucionalidad y otros controles*. VI. *Ministerio Público*. VII. *Comisiones*. VIII. *Ombudsman*. IX. *La tutela internacional*. X. *El caso de México*. XI. *Recepción nacional de resoluciones internacionales*. XII. *Jurisdicción penal internacional*.

I. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

De tiempo en tiempo surgen animaciones renovadas en un asunto ordinariamente cultivado. Trátese de servir una moda, de satisfacer una pretensión política o de progresar en beneficio de la vida individual y colectiva, lo cierto es que ese género de animaciones debe ser bienvenido cuando se procura, como ahora, avanzar en la tutela de los derechos humanos. La construcción de un orden jurídico —en la especie, el orden jurídico mexicano— se asemeja a la elevación de una pirámide, como las que erigieron nuestros antepasados en la extensa superficie de Mesoamérica. Estas grandes obras se hicieron merced al esfuerzo de suce-

* Esta exposición se origina en la intervención del autor en la mesa redonda “Los derechos humanos en México”, organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Secretaría de Gobernación (4 de diciembre del 2002), revisada y desarrollada en esta versión que se destina a la obra colectiva binacional en homenaje al ilustre constitucionalista argentino Pedro J. Frías. Dicha mesa redonda se inscribió “dentro del diálogo nacional sobre derechos humanos para la elaboración de una agenda de acciones inmediatas del gobierno federal en el marco del acuerdo político para el desarrollo nacional”. El objetivo original del presente trabajo explica sus características.

sivas generaciones: cada una, en su hora, puso una nueva capa en el magnífico edificio. La suma de esas aportaciones dio cuerpo a la obra, animada por un solo designio común, que es hilo conductor de todos los esfuerzos y razón de todos los afanes.

Eso mismo sucede con el sistema jurídico y con los bienes y valores eminentes que recoge y preserva: a partir de ciertos orígenes, nuevos capítulos concurren a establecer la obra compartida, en constante perfeccionamiento, a pesar de las vicisitudes que enfrenta y de los obstáculos que a menudo se le oponen. Por ello, al celebrar los afanes del presente, no es posible ni deseable desprenderlos de su fuente y precedente: los quehaceres del pasado cercano o distante, que prepararon el camino y recorrieron su mayor parte. En la historia del derecho y las instituciones, los proyectos y las acciones, hay abundantes ejemplos del desvelo por los derechos humanos: arduos trabajos para vencer las resistencias y convencer a quienes discrepan. Cada generación hace su parte. La de ahora encuentra su cimiento en la que apenas ayer aportaron otros mexicanos.

II. DOBLE PERSPECTIVA: NACIONAL E INTERNACIONAL

El tema de los derechos humanos, que como tal tiene una historia relativamente corta, no obstante contar con raíz remota y precedentes más que milenarios,¹ puede y debe examinarse hoy en el doble plano nacional e internacional. Aquél domina en la crónica de esta materia: fue el primero, y a su imagen y semejanza —de alguna manera— se organizó el segundo. Las mejores experiencias nacionales fueron el espejo para que en ellas se miraran luego, en el curso de su propio itinerario, los trabajos internacionales.

Al cabo del tiempo, las cosas se invirtieron: avanzó con mayor diligencia la tutela internacional, que hoy día constituye, en buena medida, una cantera proveedora de nuevos elementos que ingresarán en el sistema jurídico de cada Estado, sea por emulación, a través de reformas nacio-

¹ Sobre los precedentes en la hora de los derechos por reflejo y por privilegio, conforme a la clasificación de Herbert Dorn (“Los derechos humanos como fuerzas formativas del desarrollo económico y social”, en Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, *Cursos monográficos*, La Habana, 1953, t. III, pp. 152-153) *cfr.* mi libro *Los derechos humanos y el derecho penal*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1988, esp. pp. 30 y ss.

nales, sea por recepción y aplicación directa del derecho de gentes. En todo caso, es impracticable el examen de los grandes temas relativos a derechos humanos sin tomar nota de sus aspectos nacionales e internacionales, que integran, en común, la carta magna de los derechos humanos, el estatuto del ser humano en la edad moderna.²

Me referiré en seguida a este asunto desde la perspectiva nacional. Para ello parto de la idea de unas decisiones políticas fundamentales acogidas en la Constitución Política y desenvueltas por ésta. Las decisiones son, a su vez, un poliedro que se proyecta sobre distintos programas y acciones. En tal virtud, concurren a explicar el desarrollo nacional (sin perjuicio de tomar datos, a su turno, de ese desarrollo), justificando proyectos, metas, tareas. Y por eso mismo contribuyen a explicar la posición nacional en la escena internacional: se hallan —o debieran estarlo— a título de telón de fondo, en cada paso del Estado en la vida jurídica internacional. En este sentido, son el visible o invisible motivo de las propuestas, los votos, los convenios, las reservas, las denuncias. Creo importante destacarlo aquí para unir en un solo cauce los trabajos nacionales e internacionales de México en el rubro de los derechos humanos, de los que me ocupo en esta exposición.

En el presente trabajo abordaré algunos temas específicos de la tutela de los derechos humanos. No examinaré la propuesta de “rehacer” esta parte de la regulación constitucional, dentro de la idea de expedir una nueva Constitución o realizar reformas a tal punto abundantes y generalizadas que equivalgan, en rigor, a una nueva Constitución. No están acreditadas ni la necesidad ni la posibilidad de que esto ocurra. Por ello optaré por concentrar mi estudio en cuestiones específicas. No se olvide, además, que en la medida en que el artículo 133 constitucional señala que los tratados internacionales son ley suprema de toda la Unión, los derechos humanos estatuidos en aquéllos ya figuran en el orden jurídico nacional, aunque su fuente no tenga estrictamente este carácter. Otra

² En el orden internacional, se ha dicho que la Declaración Universal de 1948 y los pactos internacionales derivados de ella —y ratificados por México— constituyen la Carta Internacional de los Derechos Humanos. En 1946, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas estableció la Comisión de Derechos Humanos (resoluciones 5(1) y 9(2)), y encargó a ésta la elaboración de una Carta Internacional de Derechos Humanos. *Cfr.* Morgan Sotomayor, Yerenit, “Los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núms. 55-56, febrero de 1999, pp. 70 y 71.

cosa es el rango de aquellos tratados —especialmente, de los relativos a derechos humanos—, asunto que examinaré *infra*.

III. UNA DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL

La Constitución mexicana aloja, por supuesto, sendas decisiones políticas fundamentales, producto de luchas históricas, experiencias, convicciones, expectativas. En el eje de esas decisiones, como fuente, primero, y punto de convergencia, luego, de todas ellas, figura la decisión regular de una sociedad gobernada por el compromiso humanista y la voluntad democrática: la preservación de la dignidad humana, un designio radical y último, que se asegura con el reconocimiento —o el establecimiento— de los derechos del ser humano.³ A mi modo de ver, todo lo demás es consecuencia, instrumento o requisito para la tutela de esos derechos, en determinado contexto histórico y político.

En esa dirección y con ese fin se despliegan las otras decisiones políticas fundamentales ordinariamente reconocidas por quienes examinan este punto a la luz de la Constitución mexicana: división de poderes, democracia, laicismo del Estado, orientación social de éste, federalismo, municipalismo, control constitucional de los actos de la autoridad, por ejemplo. El moderno Estado de derecho, en fin de cuentas, es un Estado antropocéntrico.⁴ A este compromiso con el ser humano sirve la Constitución, y a él se pliega, por lo tanto, todo el aparato jurídico. La le-

3 Sobre este asunto, me remito a lo que he manifestado en otras oportunidades. Así, *cfr.* García Ramírez, “La Constitución y la ordenación económica del Estado”, *Derecho social económico y empresa pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 51; y “Raíz y horizonte de los derechos sociales en la Constitución mexicana”, *Estudios jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 35 y 36 (y en Liber Amicorum *Héctor Fix-Zamudio*, *cit.*). Sobre decisiones políticas fundamentales en la ley suprema mexicana, *cfr.* Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, pp. 154 y ss., esp., pp. 161 y ss.

4 Sobre la premisa antropocéntrica de las Constituciones tradicionales y recientes, *cfr.* Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, trad. Héctor Fix Fierro, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 3 y 115.

gitimación política del Estado “descansa esencialmente en su función de tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos”.⁵

Estas ideas quedaron escrituradas en los instrumentos germinales de la historia moderna. La Declaración Francesa de 1789 estipuló una triada de elementos para establecer, sobre ellos, el derecho del futuro: primero, la noción de unos derechos y libertades naturales, irreductibles, esenciales, que los individuos poseen por su condición humana, sin otro mérito ni otra exigencia; segundo, la más clara definición sobre el sentido y el objetivo del poder público: el fin de toda organización política es la protección de aquellos derechos; y tercero, la idea de que carece de Constitución la sociedad en la que no están garantizados los derechos, lo que significa, en la otra cara de la medalla, la reclamación de medios para proteger o rescatar los derechos fundamentales del individuo. Bajo este ideario caminaría, en lo sucesivo, el derecho nacional; y también, cuando llegara el momento, el derecho de gentes ocupado en la protección del ser humano, nuevo sujeto del orden jurídico internacional.

En los años previos a la independencia de México, muchos mexicanos —los ciudadanos emergentes— pusieron la mirada en las declaraciones de Estados Unidos y Francia. Para ellos, el breviario de la libertad tuvo dos inspiraciones primordiales: la Constitución de Filadelfia, que gravitaría en el desarrollo constitucional de México e informaría muchas de sus instituciones, y la Declaración Francesa, asociada al pensamiento liberador del siglo XVIII, seguido con avidez por los mexicanos cultos en el alba del siglo XIX. Los postulados centrales de ambos documentos no pasaron inadvertidos para los futuros legisladores mexicanos. Algunas de nuestras cartas más relevantes acogieron fielmente, con sus propias palabras, la ideología jushumanista estadounidense y francesa. Fue el caso de la Constitución de Apatzingán, de 1814, que no tuvo vigencia —o no tuvo positividad, si se prefiere decirlo de este modo—,⁶ y de la

⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillas Basoso y Rocío Canterero Bandrés, Madrid, Trotta, 1998, p. 936.

⁶ El artículo 24 de este documento estableció que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”. Sobre esa carta histórica, *cfr.*, en la bibliografía más reciente, Díaz Ballesteros, Enrique, *Visión y herencia de una Constitución. Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana. 22 de octubre de 1814*, Morelia, Michoacán, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo-

más notable ley liberal del primer siglo independiente: la Constitución federal de 1857,⁷ que inicia su relación de mandamientos con el enfático reconocimiento de los derechos del hombre.

La Constitución mexicana de 1917 no alteró esta convicción, en mi concepto. Es cierto que esa ley suprema ya no utilizó el rubro derechos del hombre o derechos del ser humano, sino garantías individuales, además de que inauguró —o mejor dicho, amplió— la era de las fronteras sociales de los derechos individuales, y sustentó, asimismo, la época del activismo estatal en el régimen económico, social y cultural. Pero también es cierto, como se ha dicho en diversas oportunidades, que estas adiciones necesarias —que algunos luminosos legisladores de 1857 estimaron indispensables, en plena euforia liberal—⁸ lejos de reducir los derechos humanos concurren a extender su espacio, multiplicar sus proyecciones, actualizar y posibilitar sus beneficios.⁹ Los derechos humanos tienen una constante pretensión expansiva —la tiene el ser humano,

Universidad Latina de América, 2001, pp. 137-139. Al hablar de vigencia y positividad, estoy utilizando, evidentemente, la conocida terminología del profesor Eduardo García Máynez. *Cfr. Introducción al estudio del derecho*, 47a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 37.

⁷ Conforme al artículo 1o., “el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”. Una exposición acerca del significado de los derechos del hombre en la carta de 1917, en Montiel y Duarte, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, 2a. ed. facsimilar, México, Porrúa, 1972, esp. pp. 22 y ss.

⁸ Me refiero al voto reivindicador de uno de los más destacados integrantes del Congreso de 1856-1857, Ponciano Arriaga. *Cfr.* “Derecho de propiedad. Voto del Sr. (Ponciano) Arriaga”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1973)*, México, Porrúa, 1975, pp. 574 y ss.

⁹ Es muy amplia la bibliohemerografía sobre esta materia, que constantemente ha ocupado a los constitucionalistas mexicanos. Una conciliación entre la idea de los derechos naturales y la afirmación de los derechos sociales, puede verse en Noriega, Alfonso, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1967. *Cfr.* asimismo, entre otros, Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, H. Cámara de Diputados-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993; García Ramírez, “Raíz y horizonte de los derechos ‘sociales’ en la Constitución mexicana”, *Estudios jurídicos*, cit., pp. 15 y ss. Sobre la compatibilidad entre garantías individuales y sociales, *cfr.* Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 22a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 701 y ss.

inmerso en su tiempo y en su espacio—, y por esa tensión persistente difícilmente podrían reconocer una última frontera. En efecto, su lindero decimonónico fue corrido, para beneficio del ser humano, por la Constitución de 1917, que abrió la puerta a unos derechos de segunda generación: sociales, económicos y culturales. Y años después caminaría de nuevo para dejar espacio a los derechos de una tercera generación.¹⁰ Finalmente, pues, la decisión política fundamental de protección del ser humano se mantuvo y perfiló mejor en 1917. A partir de ahí, numerosas reformas constitucionales harían ingresar nuevos derechos con idéntico objetivo tutelar.

IV. REFORMA DEL JUICIO DE AMPARO

No me propongo recorrer la historia de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, ni referirme a todas las figuras, instituciones y garantías enfiladas en esta dirección. Sólo mencionaré algunos puntos que me interesan especialmente y que podrían ser materia de útiles reformas para mejorar la protección de los derechos del individuo. Se sabe perfectamente que en el acervo de las garantías jurisdiccionales de estos derechos ocupa un lugar eminente el juicio de amparo, expresión que aloja diversas instituciones jurídicas: desde el *habeas corpus* hasta la casación y el control de la constitucionalidad de leyes.¹¹ Ese medio bienhechor ha prestado grandes servicios a los mexicanos y ha conseguido la atención internacional. En algunos instrumentos se invoca el concepto de amparo a la hora de configurar garantías del orden jurisdiccional.¹²

Ha habido un buen número de reformas a propósito del amparo. Últimamente se ha solicitado modificar los artículos 103 y 107 de la Cons-

¹⁰ Acerca de las generaciones de derechos humanos, idea acogida por algunos autores y rechazada por otros, *cf.* Bidart Campos, Germán F., *Teoría general de los derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, pp. 195 y ss.

¹¹ Lo cual se traduce en lo que Fix-Zamudio denomina “federación de instrumentos procesales”. *Cfr.* *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 30.

¹² La propia Declaración Universal de Derechos Humanos señala que “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la ley” (artículo 8o.).

tutición mexicana —que son la sede constitucional del amparo— y expedir, en virtud de aquellos cambios, una nueva ley reglamentaria de la materia.¹³ Cuando algunos textos internacionales se refieren a la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales, utilizan una expresión que conviene destacar: “recurso sencillo y rápido”.¹⁴ Cualquier reforma que se lleve adelante en este campo deberá tomar nota de aquella expresión certera y resolver el problema, siempre presente, de esa sencillez y esa rapidez que la legislación promete. Vivimos una hora difícil para el acceso efectivo a la justicia. Las enormes complejidades de la sociedad contemporánea —particularmente en países de gran población y graves desigualdades sociales, como México— generan obstáculos severos, y a menudo insalvables, a los demandantes de justicia, que no debieran enfrentar además complejidades y demoras en el instrumento llamado a proteger sus más elementales derechos. De ahí la apertura de una nueva dimensión social en el acceso a la justicia.¹⁵ Los frondosos tecnicismos militan en contra de éste.

En este terreno, la propuesta de reformas constitucionales y legales patrocinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta ahora sin el éxito que el proyecto merece, comprende diversas cuestiones relevantes.¹⁶ Entre ellas hay algunas que debo mencionar aquí. La primera de éstas es la explícita recepción de los derechos humanos previstos en instrumentos internacionales dentro del ámbito de tutela jurisdiccional

¹³ Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001. Esta publicación contiene el segundo y último proyecto elaborado por la comisión integrada bajo los auspicios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera edición apareció, bajo el mismo nombre, en el año 2000.

¹⁴ Así, el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”. Este precepto acoge la idea del artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

¹⁵ Cfr. Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, trad. Mónica Miranda, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 12.

¹⁶ Para un panorama sobre el proyecto, véase Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Hacia una nueva Ley de Amparo”, en Ferrer Mac-Gregor, Manuel (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, t. I, pp. 429 y ss.

del amparo,¹⁷ un tema sobre el que volveré *infra*, al referirme a reformas constitucionales vinculadas con la nueva recepción del derecho internacional. Ha sido tradicional que nuestro juicio de amparo se despliegue sobre violaciones de garantías individuales, conforme a la denominación que adopta el título primero de la Constitución.¹⁸ Aun cuando estas garantías —entre las que no figuran, por cierto, los derechos políticos, deliberadamente excluidos del ámbito del amparo por la jurisprudencia dominante en el curso de nuestra historia jurisdiccional— alojan figuras que diversos instrumentos recogen como derechos humanos, sucede que muchos de los actualmente previstos en el derecho internacional de los derechos humanos se hallan fuera de aquel catálogo nacional.

Se ha hecho ver que el silencio constitucional y legal sobre los derechos humanos de los textos internacionales no impide que el juez de amparo —un juez de constitucionalidad, con atribuciones acotadas— considere también aquellos derechos. Éste ocurriría bajo los términos del artículo 133 constitucional, que reconoce a los tratados internacionales como ley suprema de toda la Unión. El argumento puede ser válido, y desde luego implica un sano esfuerzo por ampliar la tutela de la jurisdicción de garantías con designio *pro homine*, pero no ha conseguido la aceptación de los tribunales. Por ende, el paso adelante consistiría en la admisión expresa que propone el mencionado proyecto de reforma. Con ello se atendería, igualmente, a la solución del problema que representa la admisión de compromisos internacionales sin la creación de instrumentos nacionales llamados a tutelar derechos internacionalmente reconocidos. Este vacío pudiera dar motivo a que la jurisdicción internacional

17 De prosperar el proyecto, el artículo 103 quedaría redactado en los siguientes términos: “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales o actos de autoridad que violen las garantías que consagra esta Constitución o los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales generales en la materia que estén de acuerdo con la propia Constitución, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado”. En la primera versión del proyecto (*cf.* *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000) se acotaba más la materia del amparo: “toda controversia que se suscite por normas generales o actos de autoridad que violen las garantías que consagra esta Constitución y los derechos humanos que protegen los tratados internacionales generales en la materia”.

18 La vigente fracción I del artículo 103 constitucional manifiesta que los tribunales de la Federación resolverán las controversias que se susciten “por las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales”.

de los derechos humanos, que es subsidiaria o complementaria con respecto a la nacional, sea invocada como primordial en virtud de no existir recurso interno.

Otro aspecto descollante en el proyecto de la Suprema Corte de Justicia es el relativo a los efectos de la sentencia de amparo, cuando se ha juzgado sobre normas de general observancia. En la evolución del control de constitucionalidad, los tribunales, a los que se negó la posibilidad de juzgar sobre la obra del legislador,¹⁹ han logrado desplazar la hegemonía de éste: lo han “destronado”, se dice con un giro elocuente. Si en algún momento los parlamentos fueron naturales reductos de la confianza popular, y por lo tanto el juez debía ser apenas la “boca que pronuncia las palabras de la ley”,²⁰ y de ningún modo el controlador de los actos del Poder Legislativo, hoy día prevalece otra convicción: el tribunal está llamado, por la naturaleza de sus funciones y su colocación en el universo de los poderes, a pronunciarse sobre la ley misma. De esta suerte se asegura la supremacía de la Constitución y se afianza el Estado de derecho, que requiere aquélla. A la misma conclusión se llega conforme a cualquiera de las técnicas adoptadas para ejercer el control: difuso o concentrado.²¹

En México, la sentencia que resuelve sobre la inconstitucionalidad de una norma aplicada a cierto sujeto, sólo produce efectos con respecto a la persona amparada por aquélla. Se trata de los efectos relativos del juicio de amparo, que se resumen en la fórmula Otero, en homenaje merecido a uno de los padres del juicio de amparo. Esta selección en torno a los efectos, que parecería discutible en términos de la vigencia estricta e incondicionada de la Constitución, *per se*, tiene su explicación

¹⁹ Se “veía mal —resume Louis Favoreu— que la ley, expresión de la voluntad general, se supeditara a cualquier control”. “Los tribunales constitucionales”, trad. José Julio Fernández Rodríguez, en García Belaúnde, D., y Fernández Segado, F. (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, Madrid/Ed. Jurídicas, Lima/Ed. Jurídica E. Esteva, Uruguay-Ed. Jurídica Venezolana, 1997, p. 100.

²⁰ Conforme a la conocida expresión de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 4a. ed., trad. Nicolás Estévez, México, Porrúa, 1978, p. 137 (lib. tercero).

²¹ *Cfr.* Fernández Segado, “Evolución histórica y modelos de control de constitucionalidad”, en García Belaunde y Fernández Segado (coords.), *La jurisdicción constitucional...*, *cit.*, pp. 45 y ss.; Brewer-Carías, Allan R., “La jurisdicción constitucional en América Latina”, en *id.*, pp. 121 y ss.; Marín, José Ángel, *La naturaleza jurídica del tribunal constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 31 y ss., y García Belaunde, *Derecho procesal constitucional*, Bogotá, Ed. Temis, 2001, pp. 130 y ss.

en las condiciones políticas del país. Se quiso evitar el enfrentamiento directo entre el Poder Legislativo, que expide las leyes y aprueba los tratados, o el Ejecutivo, que reglamenta aquellas normas o celebra los convenios internacionales, y el Judicial, que juzga acerca de la constitucionalidad de leyes, reglamentos y tratados.

Es probable que esta solución de compromiso haya evitado conflictos graves en años difíciles para la división de poderes y la estabilidad de la República, y de ese modo haya preservado también la vida y la eficacia del propio juicio de amparo. Sin embargo, estas razones históricas no existen hoy día. Ha llegado el momento de que la resolución sobre inconstitucionalidad vulnere, a través de efectos anulatorios, la ley secundaria que no se ajusta a la ley suprema. Nada justifica que sólo el beneficiario de una sentencia favorable —que tuvo los medios, el tiempo o la buena fortuna para acudir al juicio de amparo— quede exceptuado de la aplicación de la norma inconstitucional, y que ésta siga rigiendo, no obstante contravenir la ley fundamental, sobre todos los individuos que no pudieron o no supieron recurrir al juicio de garantías. La idea de que la sentencia de amparo posea tan relevantes efectos absolutos, *erga omnes* —anulatorios de la norma—, y no sólo relativos, no implica que esta nueva eficacia se produzca a partir de cualquier resolución de amparo. Habría que ponderar, como lo hace el proyecto, el mejor sistema para lograr aquel objetivo.

También es importante que el juicio de amparo, que extiende su mano protectora sobre determinados derechos, generalmente los de naturaleza civil, lo haga también sobre los de otro carácter: económicos, sociales y culturales. La “justiciabilidad” de éstos constituye uno de los grandes temas de la tutela moderna de los derechos humanos.²² No sobra insistir sobre la idea, ampliamente aceptada, de que unos y otros se reclaman mutuamente. Son partes indispensables de la carta magna del ser humano,

²² Me ocupo de este asunto en “Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, trabajo presentado en el Seminario sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organizado por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Notre Dame, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 26 de julio de 2002. En prensa en la Memoria de este encuentro y en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*.

a la que antes me referí. Poseen el mismo rango.²³ El concepto de protección progresiva de los derechos económicos, sociales y políticos, así como la necesidad de disponer de importantes recursos económicos para crear las condiciones de tutela efectiva que algunos de ellos plantean, ha oscurecido o postergado su defensa al través de las jurisdicciones nacionales e internacionales, haciendo olvidar, en ocasiones, que los Estados deben aplicar a este fin los recursos a su alcance, con sentido extensivo, no restrictivo. La Suprema Corte de Justicia de México ha entrado en la consideración del tema al examinar el derecho a la protección de la salud.²⁴

Siempre será necesario preguntarse por la eficacia misma de los derechos humanos, su vigencia auténtica en la vida individual y social, no apenas su formulación en solemnes textos declarativos, cuando subsisten condiciones de pobreza, extrema inclusive, que afectan a gran número de conciudadanos. México afronta este mal: las estadísticas varían, pero ninguna de ellas, ni siquiera la más optimista que provenga de apreciaciones oficiales —desencontradas con la percepción de los hombres comunes, tanto en esta materia como en los asuntos de la seguridad pública— ignora el panorama que tenemos al frente: desigualdad, pobreza, desempleo, insuficiencia salarial, defectos en la educación, tropiezos en la atención de la salud, déficit de vivienda. No es fácil hablar del imperio de los derechos humanos, de la democracia o del Estado de derecho en semejantes condiciones.

²³ Los conocidos *Principios de Limburg* (por la Universidad de Limburg, Maastricht, Países Bajos) sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, recuerdan que la Declaración Universal y los pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “en su conjunto constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos” (principio 2). Añaden: “en vista de que los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, se debería dedicar la misma atención y consideración urgente en la aplicación y promoción de ambos: los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales” (principio 3).

²⁴ La Suprema Corte consideró que la tutela del derecho a la protección de la salud abarca el suministro de medicamentos por parte de las dependencias y entidades públicas que prestan los respectivos servicios. Éstas deben contar con esos medios conforme al cuadro básico, y no pueden excusarse argumentando que deben hacer frente, también, a otras enfermedades, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, A.R. 2231/97, t. XI, marzo de 2000, pleno, tesis XIX/2000, p. 112.

V. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OTROS CONTROLES

Otro punto al que podría dirigirse la atención del reformador constitucional, dentro del régimen de los derechos humanos, es la legitimación activa a propósito de la acción de inconstitucionalidad, que pone en marcha un proceso de constitucionalidad. Ésta es otra vertiente atractiva en el mismo ámbito al que se refieren los párrafos anteriores. El control de constitucionalidad de normas tiene su espacio natural en la impugnación de las que entran en conflicto con la ley suprema, incluso en la hipótesis de que no haya lesión o afectación directa en agravio del demandante de la declaración jurisdiccional. Este asunto —central para la justicia constitucional—, ampliamente examinado en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de numerosos países, y que constituye un tema sobresaliente en el derecho comparado, fue cuestión relevante en la reforma judicial constitucional emprendida en 1994 y vigente desde 1995.

Cuando se planteó aquella reforma, algunos de sus principales promotores —no me refiero a los doctrinarios, sino a los funcionarios— la calificaron como la “más importante reforma en la historia del Poder Judicial”. Tan estrepitosa calificación pretendía exaltar los cambios de 1994 desde la perspectiva de todos los años transcurridos a partir del establecimiento del Poder Judicial en los primeros momentos de la República independiente. Al igual que otros juristas, examiné entonces la reforma propuesta y realizada y entendí que ésta sólo se refería a lo que denominé “macrojusticia” —por semejanza con “macroeconomía”, también muy socorrida por medidas de política económica—, y no a la que designé como “microjusticia” —por similitud con “microeconomía”, frecuentemente ignorada o desatendida.

La que fuere de veras la más grande reforma en la historia del Poder Judicial debería abarcar la función jurisdiccional en su más extensa y efectiva manifestación, y proyectarse sobre la “justicia cotidiana”: la que demandan y reciben los ciudadanos comunes. Esto último, solicitado por millones de personas —de viva voz o con el testimonio de sus carencias— no fue lo que sucedió en 1994.²⁵ Desde una perspectiva dife-

²⁵ Cfr. García Ramírez, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2a. ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, esp. pp. 33-35 y 46-48. Sobre algunos aspectos cuestionables del proceso de reforma de 1994 y acerca de la reforma misma, cfr., igualmente Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, pp. 410 y ss.

rente, más cercana a los motivos y propósitos de la reforma, los resultados de ésta han parecido decepcionantes.²⁶ Desde luego, hay opiniones distintas en este debate que aún no concluye.

Entre las aportaciones notables de la reforma constitucional que ahora invoco, figuraron la ampliación del sistema de controversias constitucionales y la introducción de las acciones de inconstitucionalidad en el derecho mexicano²⁷ (*rectius*, procesos de constitucionalidad). Este régimen es de suyo benéfico, en la medida en que afianza el Estado de derecho, y se halla surcado de peligros, que debe sortear cuidadosamente: consideraciones partidarias y presiones políticas. Ahora bien, la forma adoptada de control de constitucionalidad por esta vía se ciñó al modelo preponderante en derecho comparado, es decir, atribuyó legitimación para impugnar normas inconstitucionales solamente a ciertos personajes de la escena parlamentaria, así como al Procurador General de la República. Esta manera de resolver el tema de la legitimación procesal repercute, evidentemente, sobre la tutela general de la constitucionalidad y trae colores políticos a la razón impugnativa. Es, en definitiva, una potestad más en las manos de los poderosos que dirimen sus conflictos, convertidos en temas de constitucionalidad.

Para ampliar la conexión entre justicia y democracia, que es o debiera ser evidente en la sociedad actual, consideré entonces y considero ahora que resultaría conveniente revisar el catálogo de los legitimados. Hoy, este elenco de poderosos abarca: diputados, senadores, legisladores locales, procurador general de la República y dirigentes de los partidos políticos, esto último a raíz de una reforma constitucional de 1996, que eliminó el indebido deslinde —para estos efectos— entre leyes electorales y disposiciones de otro orden.²⁸ En algunos países —la minoría, es verdad— existe la posibilidad de que esgrima la acción e inste la apertura del proceso un ciudadano o un conjunto de ciudadanos, por sí mismos o vinculados a organizaciones de abogados. Podría regularse esta nueva legitimación, que resuelve el defecto en el ejercicio de los

²⁶ José Ramón Cossío señala que “aquello que se persiguió con la reforma y que, supuestamente, debía dar lugar a una nueva comprensión de la Constitución, en realidad no se ha logrado”. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2002, p. 70.

²⁷ *Cfr. id.*, pp. 73 y ss. y 125 y ss.

²⁸ *Cfr.* mi crítica sobre la exclusión del control de constitucionalidad de las leyes electorales, por vía de acción de inconstitucionalidad, en *id.*, pp. 81, 82 y 324.

derechos en torno al control de constitucionalidad, de manera que también evite los excesos.

La acción popular en este campo —acción popular de inconstitucionalidad— ha sido mencionada como “la institución más importante” entre las que figuran bajo el rubro de la declaración general de inconstitucionalidad en el sistema latinoamericano.²⁹ Conforme a un criterio garantista, puede acogerse en la propia Constitución, como es evidente, pero también en la legislación secundaria.³⁰ A media vía entre la legitimación de los poderosos y la que se reconoce a todos los individuos, está la que corresponde a colegios de profesionales y sociedades intermedias.³¹

La legitimación del individuo reconoce que éste es el agente de un genuino derecho del pueblo, como en la fórmula original de la acción popular,³² y reconduce como derecho subjetivo³³ una exigencia del Estado de derecho: subordinación del orden secundario a la norma constitucional. En esta forma, cada ciudadano —actor de la democracia— asume por sí mismo una demanda inherente a ésta y, en consecuencia, la defensa directa del sistema constitucional. Así como existe una protección directa y operativa de la soberanía popular que se expresa en el sistema electoral,

²⁹ Cfr. Fix-Zamudio, “Justicia constitucional y régimen democrático en Iberoamérica”, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, Unión de Universidades de América Latina-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 411.

³⁰ Cfr. Bidart Campos, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, pp. 312 y 313.

³¹ Así, en Guatemala: Junta Directiva del Colegio de Abogados (Fernández Segado, Francisco, y García Belaunde, Domingo, “La jurisdicción constitucional en Guatemala”, *La jurisdicción constitucional...*, cit., p. 727); Brasil: Consejo General de la Orden de Abogados, partido político con representación en el Congreso Nacional, confederación sindical o entidad de clase de ámbito nacional (cfr. Da Silva, José Alfonso, “O controle de constitucionalidade das leis no Brasil”, en *id.*, pp. 399 y 400); Perú: colegios de profesionales en materias de su especialidad (cfr. García Belaunde, “La jurisdicción constitucional en Perú”, en *id.*, p. 838).

³² Conforme al Digesto, *eam popularem actionem dicimus, quae suum ius populi tuetur* (llamamos acción popular la que ampara el derecho propio del pueblo). Cit. Gozañi, Osvaldo A., *La justicia constitucional. Garantías, proceso y tribunal constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1994, p. 302.

³³ Cfr. Prieto Sanchís, Luis, “La protección de los derechos fundamentales a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad”, en varios, *Anuario de Derechos Humanos 1981*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, 1982, p. 372; y Bidart Campos, *El derecho de la Constitución...*, cit., pp. 335 y ss.

debe “merecer protección directa la Constitución Nacional, la cual, como ‘ley suprema de la Nación’ está directamente referida a la soberanía del pueblo”. De otra suerte, podríamos llegar al caso de que las cosas hubiesen cambiado para la mano poderosa del parlamentario, a cambio de que no hubieran cambiado en absoluto para el individuo,³⁴ al que se supone eje y destinatario del sistema de garantías.

Se ha temido que esta última solución, que franquea la vía contralora judicial con un viento más democrático, traiga consigo la politización —en el mal sentido de esta buena palabra— de las demandas, o brinde el acceso a frivolidades y ocurrencias perturbadoras.³⁵ No faltan defensas, fundadas en la práctica escueta: donde existe esa facilidad no se han padecido los excesos y desviaciones que anunciaban sus adversarios.³⁶ En fin, vale la pena dar el siguiente paso: que sean los ciudadanos quienes reclamen la inconstitucionalidad de normas, por acción directa ante los órganos del control de constitucionalidad, sin perjuicio de que su instancia sea encauzada jurídicamente —pero no mediatizada, bloqueada,

³⁴ Ante el sistema de control preventivo francés, que deposita la acción correspondiente en un grupo de parlamentarios, se advierte que “para el individuo, por tanto, nada ha cambiado”. Luchaire, François, “El Consejo Constitucional francés”, en varios, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, trad. Luis Aguiar de Luque y María Gracia Rubio de Casas, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 67.

³⁵ Salgado Pesantes expone: “Aun cuando es muy democrático que todos los ciudadanos tengan libre acceso, existen también inconvenientes: que se abuse de esta facultad y que se congestione el trabajo del Tribunal, como estuvo sucediendo (bajo normas anteriores). Muchas veces, al demandar la suspensión de normas pretendidamente inconstitucionales lo que se busca es el efecto político y publicitario que puede tener una demanda de este tipo, especialmente por parte de organizaciones clasistas y partidarias”. “La jurisdicción constitucional en el Ecuador”, en García Belaunde y Fernández Segado (coords.), *La jurisdicción constitucional...*, cit., p. 583. Bidart Campos considera que la acción popular para la defensa de la Constitución, sin quebranto de un interés propio del actor, trae consigo los riesgos de utilización excesiva y formación de una insuperable carga de procesos. Cfr. *El derecho de la Constitución...*, cit., p. 312.

³⁶ Aun cuando ha recibido críticas la amplitud de la legitimación activa en Perú, “internamente esta amplitud se ha visto como una manera de acercar el control constitucional al pueblo”, escribe García Belaunde, “La jurisdicción constitucional en Perú”, en García Belaunde y Fernández Segado (coords.), *La jurisdicción constitucional...*, cit., p. 838. Ayala Corao refiere que en Venezuela la acción popular es ejercida, en la mayoría de los casos, por profesionales del derecho, y en ocasiones por empresas. Tomando en cuenta la amplia legitimación procesal, “no puede afirmarse que (la acción popular) se ejerce abusivamente. El índice de leyes vigentes que han sido impugnadas es razonablemente bajo”. “La jurisdicción constitucional...”, en *id.*, pp. 943 y 944.

digamos— por un coadyuvante técnico que opine, reflexione, perfeccione.

Evidentemente, la acción de inconstitucionalidad no está vinculada, de manera directa y exclusiva, con la preservación de los derechos humanos. Existen otras áreas de constitucionalidad hacia las que puede dirigirse la reclamación de los demandantes, como se ha visto en la práctica. Sin embargo, también es evidente que las cuestiones de derechos humanos no se hallan excluidas de esta otra forma de protección potencial o actual.

Aun cuando el tema no se ha planteado de manera importante en México, conviene que no se soslayen otras posibles aplicaciones del sistema de control de constitucionalidad, por ahora ignoradas en el derecho patrio: pronunciamiento sobre constitucionalidad que se suscita a partir de un proceso ordinario (cuestión de inconstitucionalidad) y control de constitucionalidad *a priori*.³⁷ Me refiero a la remisión de cuestiones de constitucionalidad que hace el juez ordinario al tribunal constitucional, cuando en el curso de un proceso ordinario advierte la posible inconstitucionalidad de una norma que está llamado a aplicar en la controversia de la que conoce. También aludo al control preventivo de la constitucionalidad de leyes y tratados.

VI. MINISTERIO PÚBLICO

Hay, como dije, diversos medios de derecho interno destinados a la protección de derechos humanos. Uno de los instrumentos que concurren a este fin es el Ministerio Público, considerado en alguna de sus más importantes funciones, que debiera figurar, de *jure* y de *facto*, entre las más características. No existe “un modelo” de Ministerio Público, al que deban acomodarse todas las figuras nacionales que reciben ese nombre u otro semejante; ni siquiera lo es el “tipo” más significativo: el *Ministère Public* francés. En fin de cuentas, como se ha dicho con razón, esta institución es el producto de experiencias y desarrollos locales, a las que igualmente llegan influencias históricas de otros medios.³⁸ Tal

³⁷ Cfr. Brewer-Carías, “La jurisdicción constitucional en América Latina”, en García Belaunde y Fernández Segado (coords.), *La jurisdicción constitucional...*, cit., pp. 145 y ss.

³⁸ El moderno Ministerio Público participa “del sello local que la evolución o la historia le han impreso en cada país y en cada época. Con tal criterio debe estudiarse,

ha sido el caso del Ministerio Público mexicano, cuyo considerable número de atribuciones es el producto de diversas influencias y de distintas etapas y exigencias nacionales.³⁹ De ahí la figura polifacética de esta institución⁴⁰ —su ambigüedad inclusive—,⁴¹ que en nuestro país ha tenido un interesante desarrollo al través de diversas reformas orgánicas y procesales en el curso de los últimos lustros.⁴²

Se suele decir que la misión esencial, y acaso la única, del Ministerio Público es la investigación y persecución de los delitos. De hecho, parece prevalecer esta reducción del “representante social”. Conviene, sin embargo, poner el acento en esta última designación del órgano que ahora nos interesa. Se le ha conferido una “representación social” que no puede confinarse y agotarse en la persecución penal, no obstante la enorme relevancia que ésta tiene para la vida social.⁴³ Va mucho más allá, al menos en algunas de sus dimensiones históricas y de sus potencialidades actuales, no obstante la pérdida de espacios que ha sufrido, por una es-

verificando en cada caso y en cada circunstancia, sus caracteres esenciales y comunes...”, señaló Ayarragaray, Carlos A., *El Ministerio Público*, prólogo de Tomás Jofré, Buenos Aires, J. Lajouane & Cía., Editores, 1928, pp. 9 y 10.

³⁹ Cfr., en este sentido, Piña y Palacios, Javier, *Derecho procesal penal. Apuntes para un texto y notas sobre amparo penal*, México, 1948, p. 59; Ceniceros, José Ángel, *Trayectoria del derecho penal contemporáneo*, México, Botas, 1943, p. 180; Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, México, Porrúa, 1976, p. 29.

⁴⁰ Me he ocupado en el examen de las diversas vertientes del quehacer institucional del Ministerio Público, así como del procurador, jefe de aquélla, y de la Procuraduría, dependencia en la que se integra el M. P., en “Reflexiones sobre el Ministerio Público: presente y futuro”, en García Ramírez, *Estudios jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 635 y ss. Este artículo apareció publicado, previamente, en varios, *Estudios jurídicos en memoria de Alfonso Noriega Cantú*, México, Porrúa, 1991, pp. 189 y ss.

⁴¹ Carnelutti observa que “si hay una figura ambigua en el proceso civil y penal, es el Ministerio Público”. “Poner en su lugar al Ministerio Público”, en *Cuestiones sobre el proceso penal*, trad. Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, p. 211.

⁴² Para una revisión histórica, cfr. *Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República*, México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 11 y ss. Cfr. el panorama que suministra Héctor Fix-Zamudio en *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, prólogo de Sergio García Ramírez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, esp. pp. 177 y ss.

⁴³ Cfr. García Ramírez, “Presente y porvenir de la procuración de justicia”, *Discursos de política y justicia*, México, Instituto de Cultura Mexicana, 1988, pp. 24 y 25.

pecie de desgano institucional, en manos de otros órganos que también asumieron, para muy diversos cometidos, el nombre de procuradurías: procuradores de justicia, finalmente.

Entre las funciones naturales del Ministerio Público hay dos que entrañan relación directa con el tema de los derechos humanos, además de la que tiene, inevitablemente, el quehacer persecutorio, en el que siempre se halla en predicamento la satisfacción o el naufragio de los derechos fundamentales del indiciado, el inculpado, el sentenciado, el ejecutado. La primera de esas funciones es la que el moderno derecho mexicano ha querido recoger —más que logrado recoger— como defensa de la constitucionalidad y la legalidad. En los grandes debates históricos sobre la misión constitucional del procurador de la República, los contendientes han destacado, unánimemente, el carácter preminente de aquella defensa.⁴⁴ Más recientemente, esta misión quedó establecida entre las atribuciones del Ministerio Público y del propio procurador: así, en la Ley Orgánica de 1983, de la que han derivado, con cambios menores o mayores, necesarios o innecesarios, todas las normas posteriores. En ésta, la defensa de la constitucionalidad y la legalidad ocupa, significativamente, el primer lugar entre las atribuciones de la institución.⁴⁵

La tarea a la que ahora aludo se despliega en diversas direcciones. Tradicionalmente, una de ellas ha sido la intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo;⁴⁶ últimamente, tras la reforma constitu-

⁴⁴ Así, por ejemplo, Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, en *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Ed. Botas, 2a. ed., pp. 60 y 93.

⁴⁵ El artículo 2o. de la Ley Orgánica de 1983, eje de muchas renovaciones posteriores, fijó las atribuciones de la institución del Ministerio Público, presidida por el procurador general de la República, y de éste personalmente. En la fracción I puntualiza: “Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas”. Comenté ese ordenamiento, y específicamente la atribución mencionada, en el artículo “La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”, publicado en la obra colectiva *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 471-496; la edición de dicha ley hecha por la misma Procuraduría (enero de 1984); la *Revista Mexicana de Justicia*, vol. II, no. 1, enero-marzo de 1984; el volumen 1 de la serie Legislación Mexicana, editada por la propia Procuraduría y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (abril de 1984); y el volumen *Justicia y reformas legales*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1985, pp. 201 y ss. La misma atribución transcrita se conserva en el artículo 2o., fracción I, de la Ley Orgánica de 1996, en vigor.

⁴⁶ Destacada por muchos autores como la más relevante tarea del Ministerio Público; así, Cabrera y Portes Gil, *La misión constitucional...*, *op. y loc. cit.*; Alfonso Noriega

cional de 1994, se agregó la participación del procurador de la República en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.⁴⁷ En aquel campo, el Ministerio Público —que no se halla “comprometido con las partes, sino con la sociedad y con la ley”⁴⁸— actúa estrictamente como magistratura de la constitucionalidad y la legalidad, a título de parte: una parte singular. Su tarea es la gestión del interés de la juridicidad, como se postuló en la circular 1/84 del procurador general de la República.⁴⁹ A la hora de practicar reformas legales o, mejor todavía, correcciones institucionales, será indispensable recuperar esta función del Ministerio Público, no apenas en la letra de la ley, donde ha figurado durante mucho tiempo, sino en la práctica de la institución.

El Ministerio Público pudo ser un *ombudsman*,⁵⁰ al menos embrionario. Lejos de serlo, las extravagancias y disfunciones del órgano y de sus auxiliares policiales produjeron alarma social, de la que provino la iniciativa feliz de instituir un *ombudsman* nacional, que ha prosperado.

Cantú observó: la función “más noble importante y trascendente del Ministerio Público federal y del procurador general de la República es intervenir en los juicios de amparo”, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975, pp. 346 y 347.

⁴⁷ Cfr. mi comentario a esta atribución, que entronca con la misión del procurador como defensor de la constitucionalidad, aunque presente algunos problemas, en *Poder Judicial y Ministerio Público*, *cit.*, pp. 171 y ss. y 214 y ss.

⁴⁸ Castro, Juventino V., *La procuración de la justicia federal*, México, Porrúa, 1993, p. 103.

⁴⁹ En esta circular, que fue la primera expedida durante mi desempeño como Procurador General de la República, se hizo ver que la más elevada función del Ministerio Público es vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad; ésta se concreta principalmente en la presencia y la actuación del Ministerio Público en el juicio de amparo. En él, la institución representa un interés social: el interés de la juridicidad (circular 1/84, *Diario Oficial de la Federación* del 24 de abril de 1984).

⁵⁰ Cfr. García Ramírez, “Presente y porvenir...”, *Discursos...*, *cit.*, pp. 25, y “Reflexiones sobre el Ministerio Público...”, *Estudios...*, *cit.*, pp. 649 y ss. La incipiente función quedó establecida en el último párrafo del artículo 3o. de la Ley Orgánica de 1983. El precepto abarca la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, y el párrafo se refiere a una de las proyecciones de ésta: “Cuando los particulares presenten al Ministerio Público quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, aquél las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver, y podrá orientar al interesado sobre la atención que, legalmente, corresponda al asunto de que se trate”. La vigente Ley Orgánica, de 1996, expresa en otra forma esta atribución: “comunicación a la autoridad a la que corresponda resolver de las quejas que los particulares presenten al Ministerio Público de la Federación por actos de otras autoridades que no constituyen delitos del orden federal; y orientar al interesado, en su caso, sobre el trámite que legalmente cooresponda al asunto de que se trate” (artículo 5o., fracción IV).

A éste me referiré adelante. Ahora bien, la inhibición del Ministerio Público en su potencial aptitud de *ombudsman* pudiera verse compensada con un más enérgico desempeño como orientador legal de los ciudadanos —trabajo iniciado hace algunos años, sin continuidad—,⁵¹ lo cual contribuiría a mejorar el desempeño y la imagen de esa institución. Casi por instinto, o tal vez por reacción frente a la diligencia del verdadero *ombudsman*, las procuradurías de justicia han creado unidades o áreas internas de mayor o menor jerarquía encargadas de vigilar la observancia de los derechos humanos, así como oficinas de orientación y protección de víctimas. Este es otro ángulo interesante para la reforma legal, aplicada a una materia que igualmente se abordó años atrás.⁵²

Puede figurar en estas reflexiones la reubicación del Ministerio Público en el mapa del Estado mexicano. Históricamente se halló cerca del Poder Judicial, o de plano en éste, como también ha sido tradición en otros países. De ese acomodo salió en 1900, cuando una reforma constitucional creó, a partir de dos magistraturas judiciales —las de fiscal general y procurador general, ambos integrados en la Suprema Corte de Justicia—, una Procuraduría General de la República.⁵³ Las entidades federativas han adoptado este modelo federal. También ha sido materia de debate la incorporación del Ministerio Público —siempre autónomo en el despacho de sus atribuciones persecutorias, dispone la ley— al Ejecutivo Federal.

El procurador de la República, jefe del Ministerio Público, forma parte del gabinete presidencial. Se trata, empero, de un subalterno *sui generis*. La independencia de su misión encargado de la persecución de los delitos, se refleja en algunas modificaciones legales y en ciertas pretensiones apoyadas por la doctrina. Entre aquéllas figura el procedimiento para la designación del procurador de la República —no así para su remoción— en un acto jurídico complejo con participación del Ejecutivo, que propone, y del Senado, que aprueba. En rigor, lo que conviene hoy

51 Aludo a la figura llamada Ministerio Público “itinerante”. *Cfr. Procuración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1988, pp. 18 y 62.

52 El origen de esta actividad se halla en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, de 1972, a cuyo amparo se crearon las oficinas de orientación social, legal y juvenil. *Cfr. mi artículo “Tarea de la Procuraduría del Distrito Federal (1970-1972)”*, en García Ramírez, *Estudios penales*, Saltillo, Coahuila, Universidad Autónoma de Coahuila, 1982, pp. 488 y 496 y 497.

53 Al respecto, *cfr. Apuntes y documentos para la historia...*, *cit.*, pp. 27 y ss.

día es la formal separación del Ministerio Público, dotado de autonomía a la manera de otros órganos del Estado mexicano, como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En diversas oportunidades me he pronunciado a favor de esa autonomía del Ministerio Público,⁵⁴ que ciertamente no lo reconduciría al Poder Judicial y que no parece contar todavía con mayoría favorable en el ámbito político y académico. Sin embargo, la idea comienza a calar en reflexiones y recomendaciones que pudieran traer consigo la deseable reforma constitucional e institucional. Otros opinantes sugieren avanzar en la línea de las reformas practicadas en los últimos años y disponer garantías judiciales para el Ministerio Público federal —que se proyectarían sobre las instituciones locales equivalentes—, entre las que figuraría la inamovilidad del procurador.⁵⁵

VII. COMISIONES

La tutela eficaz de los derechos humanos pudiera verse favorecida con el quehacer de comisiones externas al Poder Ejecutivo. Ya existe la posibilidad de constituir las, por parte de la Suprema Corte de Justicia, cuando se trate de averiguar violaciones graves de las garantías individuales.⁵⁶ Esta atribución se ha ejercido en raras ocasiones, y no ha que-

⁵⁴ En los trabajos preparatorios del “Programa de Justicia penal para el nuevo gobierno”, formulado por la Academia Mexicana de Ciencias Penales, sugerí este punto: “El Ministerio Público debe ser un organismo técnico-jurídico autónomo, independiente del Poder Ejecutivo”. En el documento final de la Academia, la idea se recogió en los siguientes términos: “La procuración de justicia debe subordinarse exclusivamente a la ley. Es importante que así sea y así parezca. Conviene desvincular al Ministerio Público del Poder Ejecutivo y constituirlo en un órgano autónomo que garantice independencia, competencia y suficiencia”. Consúltese, al respecto, “La justicia penal en México: examen y propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales”, *Criminalia*, México, año LXVI, núm. 2, mayo-agosto de 2000, esp. pp. 91 y 97.

⁵⁵ Esto último implica que tanto la designación como la remoción del Procurador serían aprobadas, en su caso, por el Senado de la República o por el Congreso de la Unión. En este sentido, *cfr.* Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público...*, *cit.*, p. 185. En la actualidad ya se prevé la ratificación senatorial para el nombramiento de ese funcionario (artículos 76, fracción II, y 102 A) constitucionales).

⁵⁶ El segundo párrafo del artículo 97 constitucional señala: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales,

dado en claro, pese a los esfuerzos de algunos juristas, el alcance que reviste. El hecho de que las comisiones sean integradas con juzgadores, que no realizan, sin embargo, funciones judiciales; de que la petición pueda provenir del Ejecutivo o de gobernadores, en cuyo ámbito administrativo se halla enclavada la autoridad que regularmente practica investigaciones (el Ministerio Público), y de que las conclusiones de los comisionados puedan ser remitidas a los órganos persecutorios —aunque la Constitución no lo dice expresamente—, que no se hallan vinculados por ellas, confiere a esta figura un carácter ambiguo y vacilante. De aquí se se haya propuesto, acertadamente a mi juicio, una reforma que retire de la Constitución esta facultad de la Suprema Corte.⁵⁷

Otro sería el caso de las comisiones designadas por órganos legislativos, con carácter especial, para investigar hechos en el ámbito de la Administración Pública que pudieran implicar quebranto a la ley, e inclusive violaciones a los derechos humanos. Las comisiones a las que ahora me refiero forman filas entre los medios de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.⁵⁸ Contribuyen al buen desempeño del régimen de frenos y contrapesos en una sociedad democrática. Hasta hoy, las comisiones que nuestra Constitución permite —a diferencia de

cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”.

⁵⁷ Cfr. Carpizo, Jorge, Cossío Díaz, José Ramón y Fix-Zamudio, Héctor, “La jurisdicción constitucional en México”, en García Belaunde y Fernández Segado (coords.), *La jurisdicción constitucional...*, cit., pp. 795 y ss.; y Galván Rivera, Flavio, “Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho procesal...*, cit., t. I, pp. 853 y ss.

⁵⁸ El control parlamentario —observa Manuel Aragón— es “uno de los medios más específicos y más eficaces del control político”, y “se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias”. *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 187 y ss. El tema ha sido abordado por la reciente doctrina mexicana. Se sostiene, inclusive, que la función principal del Congreso o de alguno de sus cuerpos es “la de control de la actividad de los miembros del gobierno en nombre de los ciudadanos”, más todavía que otras labores, entre ellas la de carácter propiamente legislativo. Cfr. Pedroza de la Llave, Susana, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 11, 23, 187 y 256. Comento esta obra en “El control parlamentario del gobierno”, en García Ramírez, *Temas de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 131 y ss.

una más amplia facultad prevista en otras leyes fundamentales— son las destinadas a investigar hechos relativos al funcionamiento de entidades paraestatales (artículo 93, tercer párrafo). Es preciso ampliar esta encomienda y facultar la constitución de comisiones investigadoras a propósito de las dependencias del Poder Ejecutivo.⁵⁹

Por supuesto, adelanto esta sugerencia con cautela, a sabiendas de que el control que se ejerce por medio de estas comisiones tiene naturaleza esencialmente política, lo que no lo exime, claro está, de subordinarse a la norma jurídica. Creo en la necesidad del control sobre los actos del Ejecutivo, pero difiero de una práctica que transfigura los controles en espectáculos montados para dar cauce a la contienda partidaria o al protagonismo personalista. Las comisiones son herramienta útil, reitero, en una sociedad democrática. Deben tener como cimiento la madurez de las instituciones y de las personas en las que aquéllas encarnan. Habrá que ponderar, por lo tanto, la oportunidad y la forma de abrir la puerta a las comisiones parlamentarias investigadoras. Pudieran formar parte de lo que se ha llamado la reforma del Estado,⁶⁰ una vez que estemos seguros de que la reforma servirá al Estado —quiero decir a la nación— y no estorbará la buena marcha de los asuntos públicos.

VIII. OMBUDSMAN

Los animosos suecos que hace dos siglos concibieron la institución del *ombudsman*, vocero o abogado del pueblo, difícilmente podrían haber previsto la fertilidad de su idea y el desarrollo que aquella criatura constitucional tendría en el porvenir distante. De Suecia pasó a otros países escandinavos, hasta convertirse en una figura característica del constitucionalismo de aquella región. Y luego se esparció por Europa y América con diversas modalidades. También arribó a México, donde tiene

⁵⁹ A este respecto, *cfr.* la exposición histórica, comparativa y propositiva de Mora Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados —LVII Legislatura— Comité de Bibliotecas e Informática-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. Mi comentario en “Comisiones parlamentarias”, *Temas de derecho*, *cit.*, pp. 141 y ss.

⁶⁰ Existe una propuesta en este sentido. *Cfr.* Muñoz Ledo, *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 196.

precedentes estimables. En la década de los noventa —del pasado siglo— se incorporó entre las instituciones de nuestra República, merced a la situación de zozobra creada por constantes violaciones a derechos humanos por parte de funcionarios de la procuración federal de justicia. Fue la materialización de una frase socorrida: no hay mal que por bien no venga.

Hay diversos precedentes nacionales del *ombudsman*.⁶¹ De ser órgano desconcentrado de una secretaría de Estado, establecido por simple acuerdo, devino órgano autónomo del Estado mexicano, prohijado por la Constitución General de la República. Tiene su sede normativa, por ocurrence coincidencia —valga la expresión—, en el mismo precepto en el que ha tenido la suya el Ministerio Público federal: artículo 102 constitucional, que se divide en dos apartados, uno de ellos destinado a la institución procuradora de justicia (apartado A), y el otro, a la institución defensora de los derechos humanos (apartado B), que pudieron ser, ciertamente, una sola.

Si en un principio el *ombudsman* mexicano fue recibido con gran simpatía por la sociedad, y de ella tomó —pero también del explícito apoyo brindado por el gobierno— aliento para cumplir su difícil come-

⁶¹ *Cfr.*, entre otros estudios de una bibliohemerografía cada vez más abundante, Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988; Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992; Armienta Calderón, Gonzalo, *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992; Fix-Zamudio, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993 (esp. pp. 403 y ss.); Carpizo, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, y “La política mexicana para los derechos humanos. La reforma al artículo 102 de la Constitución”, en Valdés Abascal, Rubén, y Romero Apis, José Elías (coords.), *La modernización del derecho mexicano*, México, 1994, pp. 171 y ss.; Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; Roccatti, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2a. ed. 1996. En las relaciones que se manejan con más frecuencia no siempre se incluye la propuesta para el establecimiento de un *ombudsman* formulada dentro de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública (1983), por la comisión de justicia administrativa presidida por el doctor Antonio Carrillo Flores. A este respecto, *cfr.* Alba Leyva, Samuel, “Consulta Nacional sobre Administración de Justicia (1983)”, en varios autores, *La reforma jurídica de 1983...*, *cit.*, pp. 30 y 31.

tido, en años recientes esa simpatía parece menguar, porque ha disminuido o se ha extraviado la comprensión de la que deriva el aprecio social. Esto plantea un problema relevante para la causa de los derechos humanos, que se proyecta sobre el sistema normativo, y particularmente sobre la acción del Estado en su conjunto, si éste persevera, como deseamos y esperamos, en el compromiso adquirido con la tutela de los derechos humanos.

El auge de la criminalidad, que ni siquiera los más optimistas informes oficiales pueden exorcizar, y las manifiestas deficiencias de muchas instituciones o personas que participan en labores de seguridad pública, ha tenido efectos adversos para la defensa de los derechos humanos. En síntesis, se ha construido un falso dilema: o seguridad pública o derechos humanos. El irracional razonamiento emparenta con el entronizado desde hace algunos años: las garantías individuales —diríamos, más ampliamente, los derechos humanos— militan contra la seguridad pública; por ende, hay que suprimirlas, reducirlas, condicionarlas, erosionarlas. De este género fueron los motivos que engendraron la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,⁶² cuyas perniciosas semillas han germinado en otros ordenamientos penales, y de ese mismo carácter fue la tentación reformadora, afortunadamente contenida en el Senado de la República, que pretendió alterar la Constitución para reducir los requisitos de detención y entronizar el juicio penal en ausencia. Por supuesto, el mismo falso dilema —ya no sólo entre seguridad pública y derechos humanos, sino además entre éstos y seguridad nacional— avanza en el orden internacional, como hemos visto recientemente.

Conviene que el *ombudsman* mexicano, exento de consideraciones partidistas o personalistas, liberado de grupos de presión o intereses particulares, mantenga su autonomía, trabajosamente conseguida. También es pertinente que sus resoluciones conserven este carácter, universalmente reconocido, resistiendo las exigencias de convertir las recomendaciones en verdaderas órdenes giradas a los responsables de violación. De ser esto último, la recomendación se convertiría en sentencia, y el *ombudsman*, en tribunal. Esto no obsta a que se establezca la obligación

⁶² Cfr. mi crítica a este ordenamiento y la advertencia sobre sus posibles consecuencias en el sistema jurídico mexicano, en García Ramírez, *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2002, esp. pp. 89 y ss.

de los servidores públicos de suministrar al *ombudsman* los informes que éste requiere para el cumplimiento de sus funciones.⁶³ De tal suerte, se crea la hipótesis de un incumplimiento que acarrearía sanciones administrativas para el infractor. Si no se estipulara esto último, el *ombudsman* se vería privado de un instrumento indispensable para su tarea como órgano del Estado.

Por otro lado, sería pertinente que el Senado, del que proviene la designación del titular y del consejo consultivo que lo acompaña, pudiera requerir la comparecencia y la explicación de los violadores contumaces de derechos, desatentos a las recomendaciones de la Comisión Nacional (o, en sus casos, los congresos estatales, la de quienes se resisten sistemáticamente a observar las recomendaciones de las comisiones locales), e incluso formular en estos casos sus propias conclusiones públicas.

Desde luego, el éxito de la misión del *ombudsman* depende de la aceptación social: autoridad moral, que supera, en el concepto público, a la autoridad jurídica. Para ello, los revisores del sistema nacional de los derechos humanos podrían emprender las medidas —una vez más, de *jure* y de *facto*— que permitan superar el dilema al que me he referido. Obviamente, entre esas medidas debiera figurar la exposición veraz y puntual de los factores que frenan el combate a la delincuencia y obstruyen la acción de la justicia. Ninguno de éstos tiene que ver, realmente, con la existencia misma y la gestión de las comisiones de derechos humanos, y mucho menos con el régimen de garantías de la Constitución Política. No hay duda, en mi concepto, de que este disparatado concepto constituye, hoy día, el más notable peligro para la protección eficaz de los derechos humanos. Se va más allá de la mera expansión del sistema penal, que contraría el dogma liberal del derecho penal mínimo: se quisiera abolir la respuesta jurídica e instaurar, en su lugar, una respuesta violenta de carácter policial, exenta de compromiso con el derecho y de control por la justicia.

⁶³ En este sentido, la fracción XXI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, creada por el decreto de 22 de diciembre de 1990 (*Diario Oficial* del 11 de enero de 1991): es obligación del servidor público “proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponden”.

IX. LA TUTELA INTERNACIONAL

En el plano mundial rige la misma decisión política que mencionamos al ocuparnos del plano nacional: preservación de la dignidad humana, a través del reconocimiento y la actuación de los derechos fundamentales de la persona. Esta decisión se ha consolidado una vez resueltas algunas cuestiones que salieron a su paso. Entre ellas cuenta, por supuesto, el carácter mismo del derecho de gentes como orden jurídico rector de la relación entre Estados; han sido éstos —más allá de los postulados de los clásicos del derecho internacional público— los únicos sujetos del derecho de gentes. Al cabo de las guerras, los individuos acudieron a esa escena. Era indispensable. El espectáculo de las persecuciones y los conflictos armados, verdaderos cataclismos que arrasaron hombres y pueblos, hizo ver que el derecho internacional no podía sustraerse a la tutela de los seres humanos y confinarse en el trato entre los Estados. De esta suerte arraigaron con éxito varias ramas del derecho internacional: de los derechos humanos, humanitario y de los desplazados y perseguidos,⁶⁴ todas ellas caracterizadas por la comprensión directa de los problemas del individuo por parte del orden internacional.

Otra cuestión que ha llegado a este campo es la soberanía, un concepto firme del derecho constitucional y del derecho internacional público. Es verdad que existen diversas versiones sobre la naturaleza y el alcance de la soberanía nacional, que fue otro de los rescates notables de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII. Y lo es que en la época actual la soberanía se ha visto asediada con limitaciones y variaciones. Sin embargo, para muchos países —México es un ejemplo claro y notable— persiste la necesidad de afirmar el concepto de soberanía, y esgrimir —siempre en acción de defensa— algunas de sus consecuencias más importantes.

No es posible hacer tabla rasa de las circunstancias particulares y forzar el alcance de conclusiones generales, impuestas por encima de las especificidades. La historia de México, forjadora de una sensibilidad especial en punto a la soberanía, resistiría ese intento, como en efecto ha ocurrido. Con el ánimo de zanjar esta cuestión, que no debiera sig-

⁶⁴ Cfr. Caçado Trindade, Antônio, *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*, Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris (ed.), 1997, t. I, pp. 270 y ss.

nificar el sacrificio de la soberanía, por una parte, o de los derechos humanos, por la otra, se puede sostener que la aceptación de éstos, conforme a la visión internacional y, en su caso, la admisión de instituciones y procedimientos de control previstos en el derecho de gentes, constituye un despliegue de la soberanía, no un sacrificio de ella, y refleja esa decisión política fundamental a la que *supra* me referí, una decisión que conduce las acciones de la nación en los órdenes interno y externo. El pacto es un acto de soberanía; de éste deriva, además, el cumplimiento de lo pactado. No se puede ignorar, por lo demás, que el sistema internacional de protección de los derechos humanos se inicia precisamente en el plano de los Estados mismos; éstos son la primera línea de defensa; si ella fracasa, no será mucho lo que puedan lograr, por sí solas, las instancias internacionales.

La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos han trazado la frontera entre dos épocas en la historia de la protección de los derechos del ser humano. Sigo el pensamiento de un notable tratadista al recordar que aquella declaración, alcanzada trabajosamente, ha cerrado —en cierta forma, agrego— el problema jurídico-filosófico de los derechos humanos. Por consenso de la comunidad internacional, se ha reconocido la existencia de éstos y se ha establecido un catálogo de validez universal.⁶⁵ Resuelto así uno de los capítulos de esta materia, queda abierto el otro, en el que se ha avanzado largamente: las garantías de tutela de esos derechos; unas garantías jurisdiccionales y no jurisdiccionales que faciliten el traslado de la magna declaración a los hechos de la vida cotidiana.

X. EL CASO DE MÉXICO

México ha sostenido los derechos de los hombres y de los pueblos en la escena internacional. El olvido deliberado no suprime los hechos de la historia. Ahora bien, junto a esa gallarda defensa, nuestro país ha sido ordinariamente receloso frente a proyectos que impliquen la admisión de autoridades externas en asuntos tradicionalmente considerados del imperio doméstico, y que de esta suerte signifiquen una contradicción

⁶⁵ *Cfr.* Bobbio, Norberto, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi Tascabile, 1997, pp. 17 y ss.

con el principio de la no intervención.⁶⁶ La mala experiencia no tiene que ver solamente con invasiones y despojos, sino también con jurisdicciones arbitrales.⁶⁷

De ahí el tiempo que llevó al Estado mexicano ratificar los pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos. La posición de nuestro país con respecto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos es elocuente. México, que cuestionó las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se había pronunciado en contra del establecimiento inmediato de un tribunal americano para conocer de violaciones a esos derechos —argumentando motivos de oportunidad, no impugnando el fondo de la propuesta—, acudió a la Conferencia de Plenipotenciarios de San José, en 1969, reconoció en ella la pertinencia de crear un tribunal, con naturaleza subsidiaria de la jurisdicción nacional,⁶⁸ pero no suscribió la Convención Americana. Sólo al cabo de una década, en 1981, se adhirió a este instrumento, y tres lustros más tarde, en 1998, aceptó la jurisdicción contenciosa de la correspondiente Corte Interamericana, a la que se había acercado en 1997 para solicitar una opinión consultiva.

Esta cuestión tiene que ver directamente con la relación entre los tratados internacionales y el derecho nacional. La recepción de aquéllos en el plano interno conoce diversas soluciones. Las hay en el orden americano: son importantes los ejemplos de Argentina, Perú y Venezuela, entre otros. Por lo que toca a México, hay que tener en cuenta el artículo 133, al que antes me referí y cuya reforma debiéramos considerar seriamente. Ese precepto, recogido de la tradición constitucional norteamericana, estatuye que son ley suprema de toda la Unión —por ende, rigen predominantemente en el plano federal y en los planos estatales y municipales— la propia Constitución Política, las leyes federales que

⁶⁶ Cfr. Sepúlveda, César, “México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Sepúlveda, *Estudios sobre derecho internacional y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 141.

⁶⁷ Al respecto, cfr. González Avelar, Miguel, *Clipperton, isla mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, esp. pp. 137 y ss.

⁶⁸ Cfr. *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 7-22 de noviembre de 1969. Actas y documentos* (OEA/Ser.K/XVI/1.2), Washington, Secretaría General, Organización de Estados Americanos, esp. pp. 99, 100, 102, 152 y 523.

deriven de ésta y los tratados internacionales conformes con aquélla, celebrados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado.

La Suprema Corte de Justicia entendió que las leyes federales y los tratados internacionales poseían el mismo rango normativo.⁶⁹ En años recientes cambió el criterio: prevalecen los tratados, que celebra el Ejecutivo y aprueba el Senado en nombre de la Unión y que pueden referirse a materias constitucionalmente reservadas al imperio de las entidades federativas.⁷⁰ Este nuevo criterio ha sido enfrentado por algunas corrientes de opinión. Convengo en esa prelación de los tratados; de ser otra cosa, quedaría en predicamento la posición de México en el orden internacional: el país ha suscrito un gran número de convenios, que no debieran quedar en riesgo bajo la legislación federal. Sin embargo, a mi modo de ver, habría que formular en términos más claros y contemporáneos el enlace entre el derecho convencional de gentes y el derecho nacional, y también debiera analizarse la intervención de la Cámara de Diputados —y quizás de las legislaturas estatales, en ciertos casos— en la aprobación de los tratados internacionales.⁷¹

Se ha sostenido la conveniencia de que los tratados sobre derechos humanos posean rango constitucional o, en todo caso, se hallen situados en un plano singular con respecto a otras convenciones —como sucede, por ejemplo, en Argentina⁷² y Venezuela—, y se ha señalado la necesidad

⁶⁹ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, octava época, núm. 60, diciembre de 1992, P.C./92, p. 27.

⁷⁰ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, A.R., 1475/98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999, t. X, noviembre de 1999, tesis P.LXXVII/99, p. 46. Materia: constitucional. Tesis aislada. Acerca de los criterios de la justicia federal en esta materia, cfr. Ortiz Ahlf, Loretta, “Jerarquía entre leyes federales y tratados”, en varios, *Propuestas de reformas constitucionales*, México, Barra Mexicana Colegio de Abogados, Themis, 2000, t. II, pp. 1045 y ss., y Barrera, Guadalupe, y Montemayor, Carlos, “Incorporación del derecho internacional en la Constitución mexicana”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 183 y ss.

⁷¹ Sobre la regulación constitucional de esta materia, cfr. Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 74-76, y Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado, Conclusiones...*, cit., p. 267.

⁷² Cfr. Vanossi, Jorge R., “Los tratados internacionales ante la reforma de 1994”, en Abregú, Martín, y Curtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 1997, pp. 106 y 107.

de que haya base constitucional para la incorporación al orden nacional de las resoluciones jurisdiccionales internacionales. Ambas cosas son posibles y deseables. Ahora bien, no parece indispensable declarar que los tratados sobre derechos humanos prevalecen sobre las normas de fuente nacional. Hay que atender, en todo caso —conforme a una determinación *pro homine* consecuente con la decisión política fundamental que *supra* mencioné—, a la disposición más favorable a la tutela de la persona. Esta, sea constitucional, sea legal, sea convencional, es la que debe prevalecer por sus propios méritos, más que por su materia o su fuente nacional o internacional. Por ello me parece conveniente incorporar en el derecho constitucional mexicano una norma similar a la que existe, sobre este punto, en la Constitución de Venezuela.⁷³

Es interesante recordar ahora el criterio del tribunal interamericano acerca de la jerarquía de los tratados. Hay resoluciones de aquél en las que se reconoce el carácter especial de los tratados relativos a derechos humanos. Los convenios, en general, establecen relaciones entre los Estados, al paso que los concernientes a derechos humanos van más lejos: no sólo vinculan a los Estados entre sí, sino además confieren derechos a los individuos, directamente.⁷⁴ Esta consideración influye en la decisión sobre la jerarquía de los tratados, cuando ocurre una colisión de normas,

⁷³ El artículo 23 de la Constitución venezolana señala: “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público”.

⁷⁴ “Los tratados de derechos humanos —ha sostenido la Corte Interamericana— se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una naturaleza especial, que los diferencia de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los Estados parte y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno”. *Caso Ivcher Bronstein, Competencia, Sentencia de 24 de septiembre de 1999*, serie C, núm. 54, párr. 42. En el mismo sentido, *Caso del Tribunal Constitucional, Competencia, Sentencia de 24 de septiembre de 1999*, serie C, núm. 55, párr. 41. En ambas sentencias se invoca el criterio que en la misma dirección ha sustentado la Corte Europea de Derechos Humanos, y se recuerda que este fue el parecer de la Corte Interamericana en su jurisprudencia consultiva, a saber: *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982*, serie A, núm. 2, párrs. 27-31.

y probablemente pudiera proyectarse a la aplicación de disposiciones que recogen derechos humanos y se localizan en instrumentos que no corresponden centralmente a esta materia.

XI. RECEPCIÓN NACIONAL DE RESOLUCIONES INTERNACIONALES

Una vez establecidos los medios internacionales para garantizar la observancia de los derechos humanos, es preciso adecuar el sistema nacional al compromiso internacional. La obligación general de eliminar obstáculos y proveer medidas favorables a la observancia del régimen internacional de protección consta en los tratados internacionales. Por lo tanto, el debido cumplimiento de éstos no obliga solamente a respetar específicamente los derechos y libertades reconocidos en ellos, sino también a introducir las adecuaciones normativas pertinentes para hacer efectivos los pronunciamientos de los órganos internacionales, conforme a la competencia de éstos y a la admisión que, en su caso, haya formulado el Estado parte.

En este punto, el orden jurídico mexicano suscita algunas interrogantes y debiera ser reexaminado y actualizado. Como cuestión de principio vale recordar que lo que se halla en juego es la responsabilidad internacional del Estado con motivo de la violación de un derecho humano, a manos de algún agente u órgano del propio Estado. No se juzga, en la especie, solamente a quien ha violado el derecho en forma personal y directa —ese juzgamiento pudiera corresponder a la justicia penal internacional, de la que *infra* me ocuparé—, sino al Estado mismo. Hay que considerar, pues, que la responsabilidad internacional aparece a partir de actos de la instancia federal o de la instancia local; del Poder Ejecutivo o de los Poderes Legislativo y Judicial, o bien, de órganos estatales autónomos; de agentes formales del Estado o de personas o grupos que informalmente actúan con el apoyo o la complacencia del Estado en cuya jurisdicción se encuentran.

Para los efectos que ahora interesan, no es excluyente —ni podría nutrir, eficazmente, una excepción preliminar ante la justicia internacional— que se trate de un Estado federal y que la violación haya sido realizada en el ámbito jurisdiccional de una provincia o entidad federativa. La personalidad internacional del Estado es una sola, y ésta encarna

en el Estado federal, no así en las entidades que lo integran.⁷⁵ Este problema ha determinado la demora de algunas grandes naciones en incorporarse al sistema internacional de protección; en otros casos, ha implicado la inobservancia de la convención por autoridades locales: éstas alegan que ha sido otra persona jurídica —el Estado federal— quien se comprometió, no así la entidad federada. En suma, es necesario proveer lo que corresponda para que una vez expedida alguna resolución jurisdiccional internacional que corresponda a actos de la autoridad provincial, ésta quede obligada incuestionablemente a cumplir dicha resolución.

Tampoco es excluyente, habida cuenta de lo que antes señalamos, que el hecho violatorio provenga de los órganos del Poder Legislativo o del Poder Judicial. Este punto es particularmente relevante cuando una ley o una sentencia —de cualquier tribunal, inclusive el más alto tribunal nacional— vulneran la Convención Americana. En todos los casos es indispensable que exista el instrumento, el medio, el “puente” para que la decisión internacional adquiera eficacia en el plano nacional. No se trata, obviamente, de que la corte internacional se constituya en super-legislador o en última instancia; aquélla sólo declara la incompatibilidad entre el hecho o el acto nacionales y la convención internacional que el Estado se ha comprometido —soberana y unitariamente— a cumplir. Es indispensable, en consecuencia, llevar a la Constitución mexicana la regla instrumental que acoja el compromiso contraído.

También es importante el caso de los órganos internacionales de supervisión que carecen de naturaleza jurisdiccional y no emiten, en consecuencia, sentencias. Se trata de los numerosos órganos instituidos, de tiempo atrás, a la luz de algún pacto o tratado, que analizan situaciones generales o hechos particulares y emiten informes o recomendaciones. Éstos carecen de la fuerza vinculante que tiene una sentencia, pero re-

⁷⁵ Es claro el mandamiento de la denominada “cláusula federal” de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “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 la Convención...”.

visten una eficacia natural derivada del buen cumplimiento de lo pactado. El principio *pacta sunt servanda* obliga a honrar los compromisos libremente contraídos. El Estado mexicano se halla relacionado, de tiempo atrás, con las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana a la que me he referido en esta exposición. Además, México ha aceptado la actuación de diversos comités o comisiones instituidos por otros instrumentos del derecho internacional.⁷⁶ Es pertinente que se regule la eficacia interna de los actos que se desprenden de dichas vinculaciones y admisiones.

XII. JURISDICCIÓN PENAL INTERNACIONAL

De mucho tiempo data la idea de contar con una jurisdicción penal internacional que conozca de los crímenes más graves con trascendencia internacional.⁷⁷ Esto significaría un paso adelante en la realización del principio de persecución universal del delito, consagrado en diversos ordenamientos nacionales. Así se reduciría la impunidad: erradicarla contribuye a la prevención del delito más que la amenaza de castigos severísimos, se ha dicho con insistencia.⁷⁸ En la historia de aquella pre-

⁷⁶ Al final del 2002, el Senado de la República aprobó el reconocimiento de la competencia de diversos comités, a saber: Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en lo que respecta a comunicaciones individuales, conforme al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Comité para la eliminación de la discriminación racial, en los términos del artículo 8o. de la Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 1965; y Comité contra la Tortura, en lo que atañe a comunicaciones individuales, al amparo del artículo 17 de la Convención contra la Tortura, de 1984.

⁷⁷ En este ámbito tiene un lugar distinguido la promoción de Moynier. *Cfr.* Petit Gabriel, Eulalia W., “La propuesta del tribunal penal internacional de Gustave Moynier, un proyecto antiguo recientemente rescatado (1872-1988)”, en Carrillo Salcedo, Juan Antonio (coord.), *La criminalización de la barbarie: la Corte Penal Internacional*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2000, pp. 29 y ss.

⁷⁸ El clásico César Beccaria destacó este punto, al referirse al asilo: “la persuasión de no encontrar un palmo de tierra que perdonase a los verdaderos delitos sería un medio efficacísimo de evitarlos”. *De los delitos y de las penas*, trad. Juan Antonio de las Casas, con estudio introductorio de S. García Ramírez —“Beccaria: el hombre, la circunstancia, la obra”—, México, Fondo de Cultura Económica, ed. facsimilar de la edición príncipe, 2000, p. 304 (cap. Asilos).

tensión jurisdiccional hay diversos capítulos: el tratado de Versalles, los fallidos proyectos de 1937, los procesos de Núremberg y Tokio, las encomiendas de la Asamblea General de las Naciones Unidas a la Comisión de Derecho Internacional, los tribunales instituidos por el Consejo de Seguridad para juzgar crímenes perpetrados en la ex Yugoslavia y Ruanda.⁷⁹ El camino culminó, finalmente, en el Estatuto de Roma, de 1998, que ha entrado en vigor. Por este medio se creó la Corte Penal Internacional, favorecida por muchos países y resistida por algunos.

Abundan las opiniones críticas volcadas sobre el Estatuto de Roma. No se trata, ciertamente, de un instrumento ejemplar si se le valora desde la perspectiva penal. Es verdad, como ha dicho un ilustre jurista, que la concurrencia de corrientes del derecho penal y del derecho internacional ha conferido al derecho penal internacional una especie de “personalidad dividida”;⁸⁰ sus textos difícilmente satisfarían al penalista comprometido con los principios y desarrollos del derecho penal moderno. Estoy consciente, sin embargo, de que el Estatuto es el producto de un difícil compromiso entre numerosos países⁸¹ y que no sería factible, por ahora, mejorar su factura. Hasta ahí se ha llegado, sin perjuicio de que en las anunciadas revisiones del Estatuto se insista sobre la necesidad de resolver problemas que han quedado pendientes.

México se manifestó, desde hace años, en favor de una jurisdicción penal internacional, competente para enjuiciar a los individuos responsables de los delitos más graves, subsidiaria de la justicia nacional, dotada de completa autonomía para cumplir su cometido judicial. Nuestro país se abstuvo a la hora de aprobar, en Roma, el Estatuto que mencioné.

⁷⁹ Cfr. García Ramírez, *La Corte Penal Internacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002, pp. 25 y ss.

⁸⁰ Cfr. Bassiouni, M. Cherif, *Derecho penal internacional. Proyecto de Código Penal Internacional*, trad. José L. de la Cuesta Arzamendi, Madrid, Tecnos, 1983, p. 77.

⁸¹ Kai Ambos, miembro de la delegación alemana en la Conferencia de Roma, señala: “La estructura del Estatuto no sigue criterios lógico-objetivos sino que representa el resultado de un proceso de discusión político-jurídico de muchos años, marcado por la búsqueda de soluciones susceptibles de consenso y de máxima predisposición de compromiso. Se intentó, pero no fue posible, llegar a soluciones maduras en el plano dogmático y jurídicamente libres de contradicción; tan sólo se logró refundir los diferentes intereses político-criminales de las delegaciones de los Estados en una forma aceptable para todos”. “Sobre el fundamento jurídico de la Corte Penal Internacional. Un análisis del Estatuto de Roma”, trad. Miguel Ángel Iglesias Río y Lucía Martínez Garay, en Kai, Ambos, y Guerrero, Óscar Julián (comps.), *El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 102.

La posición de México ha sido ampliamente explicada y justificada.⁸² Sin embargo, suscribió el Estatuto en Nueva York y ha emprendido el camino de una reforma constitucional para estar en condiciones de ratificar el Estatuto. A este punto han llegado el Ejecutivo, por su parte, y algunos legisladores, por la suya, proponiendo al Senado diversos proyectos de cambio en la ley suprema.

Entre los argumentos esgrimidos por México para abstenerse en Roma figuró la colisión entre varias disposiciones descollantes del Estatuto —que expresamente desecha la posibilidad de reservas— y la Constitución General de la República. Esta oposición entre mandamientos nacionales e internacionales no se ha presentado solamente en nuestro país. Es muy conocido el caso de Francia, examinado por el Consejo Constitucional, que adoptó finalmente una escueta adición a la ley fundamental de aquella república.⁸³ En lo que respecta a nuestro país, numerosas disposiciones constitucionales pugnan, en efecto, con las estipulaciones del tratado: así, las normas sobre jurisdicción penal exclusiva del Ministerio Público y de los tribunales nacionales, detención de inculpadados, *ne bis in idem*, entrega o extradición de presuntos res-

⁸² A este respecto, ofrece especial interés la explicación que proporciona Sergio González Gálvez, jefe de la delegación mexicana en la Conferencia de Plenipotenciarios que aprobó el Estatuto de Roma. De ese autor, *cfr. Tres temas básicos del derecho internacional humanitario. La Corte Penal Internacional, el uso de las armas convencionales en caso de conflicto armado y la injerencia con fines humanitarios*, México, Ed. Secretaría de la Defensa Nacional-Universidad Autónoma de Nuevo León, 2000, pp. 3 y ss. La posición de México ante la jurisdicción penal internacional, y el examen de esta misma, en aspectos generales y particulares, ha comenzado a atraer en forma importante la atención de los juristas mexicanos. Al respecto, *cfr.* varios artículos sobre esta materia, de autores nacionales, en Corcuera Cabezut, Santiago, y Guevara Bermúdez, José Antonio (comps.), *Justicia penal internacional*, México, Universidad Iberoamericana, 2001; Guevara B., José A., y Valdés Riveroll, Mariana, *La Corte Penal Internacional (ensayos para la ratificación e implementación de su Estatuto)*, México, Universidad Iberoamericana-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002; y varios, *Memoria del Foro Internacional “La soberanía de los Estados y la Corte Penal Internacional”*, México, LIV Legislatura del Estado de México-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002. Igualmente, García Ramírez, *La Corte Penal Internacional*, *cit.*

⁸³ Para la reforma francesa fue determinante la Decisión núm. 98-408 DC, del 22 de enero de 1999, emitida por el Consejo Constitucional a solicitud del presidente de la República y del primer ministro. El nuevo artículo 53.2 de la Constitución proviene: “La República puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en las condiciones previstas por el tratado firmado el 18 de julio de 1998”.

ponsables, inmunidades de altos funcionarios, legalidad de delitos y sanciones, defensa, libertad provisional, etcétera.

Este asunto puede ser afrontado mediante una serie de reformas llevadas a todos y cada uno de los preceptos constitucionales que presenten problema para la ratificación mexicana del Estatuto de Roma; a través de la adición de un solo precepto o de un párrafo dentro de algún artículo existente, para zanjar de una vez el asunto, a la manera de Francia; o por medio de un precepto de más amplio alcance que abra la puerta al reconocimiento y la eficacia de los pronunciamientos jurisdiccionales internacionales dentro del orden jurídico nacional. El Ejecutivo planteó al Constituyente Permanente, por conducto del Senado de la República, una enmienda de este último carácter al artículo 21 constitucional.⁸⁴ Un grupo de senadores lanzó una propuesta distinta, acogida por un dictamen formal,⁸⁵ que en aras de conciliar los alegatos favorables a la jurisdicción nacional soberana, por una parte, y la admisión de la penal internacional, por la otra, prevé la adición de un párrafo al artículo 21: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”. Evidentemente, esta fórmula ha querido inspirarse en el modelo francés.

Abrigo dudas sobre la eficacia de esa condición sugerida en el dictamen del Senado si se llega al caso de atender un requerimiento de la Corte Penal Internacional: las atribuciones de ésta no se hallan condicionadas —al amparo del Estatuto— a decisiones singulares de órganos locales. La fórmula misma se presta a diversas interpretaciones. Alguna de ellas queda patente en los considerandos del dictamen, que abre la

⁸⁴ Se plantean tres nuevos párrafos, como sigue: “La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, será reconocida en los términos y conforme a los procedimientos establecidos en dichos tratados.— En los casos del orden penal, los procedimientos que lleven a cabo dichos tribunales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias, serán reconocidos y ejecutados por el Estado Mexicano de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional respectivo.— Las resoluciones, así como las sentencias irrevocables emitidas por tales tribunales, gozarán de fuerza obligatoria; las autoridades administrativas y judiciales del fuero federal, común y militar deberán garantizar su cumplimiento conforme a lo dispuesto en las leyes”.

⁸⁵ Dictamen aprobado por el Senado de la República en sesión del 14 de diciembre del 2002, es decir, inmediatamente antes del final del periodo ordinario de sesiones correspondiente a aquel año, y presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; de Justicia; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos.

puerta al debate.⁸⁶ Todo esto puede significar un obstáculo cuando se pondere la ratificación de México, si ésta se presenta.

Por otra parte, sigue pendiente de solución el tema amplio de la admisión nacional de las resoluciones jurisdiccionales, no sólo las correspondientes a la Corte Penal, que está en el futuro, sino sobre todo las relativas a la Corte Internacional de Justicia y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisdicción contenciosa ya ha reconocido el Estado mexicano. Creo que es necesario seguir promoviendo la solución de este asunto, que interesa sobremanera a la posición internacional de México en el orden judicial.

A mi modo de ver, resulta altamente recomendable ingresar en el sistema de la Corte Penal, haciéndolo con sustento en un amplio consenso entre las fracciones representadas en los órganos del Constituyente Permanente. Sería lamentable que la ratificación del Estatuto generara enconos entre los partidarios de la estricta jurisdicción doméstica y los favorecedores de la jurisdicción internacional. Aquéllos podrían atribuir a sus adversarios indiferencia ante las exigencias de la soberanía, y los segundos podrían reclamar a los primeros lenidad en el trato de los delitos de lesa humanidad. No conviene a la nación que semejantes discordias sean el saldo de la admisión de la Corte Penal Internacional.

Por lo demás, creo que pese a sus defectos, insuficiencias o vacíos, la actual jurisdicción internacional representa una opción mejor que el mero desempeño de la fuerza, apenas revestida de razones objetables, por parte de alguna potencia abrumadora, o que el establecimiento imperativo de tribunales especiales por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Corte Penal Internacional, que supera esas dos opciones, significa el rumbo alterno que se aviene mejor con la abolición de la fuerza y la solución jurídica de estos conflictos. Prefiero pensar en un mundo con la Corte Penal Internacional, que en uno sin ella.

⁸⁶ En un considerando se propone “que el Senado, garante de la política exterior, autorice el ejercicio de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en el ámbito de su competencia”, y en seguida se manifiesta: “Esta aprobación se otorgará atendiendo a las circunstancias de cada asunto en particular, con el fin de asegurar que cualquier solicitud de cooperación que se formule, sea analizada desde la perspectiva del respeto a la primacía de la jurisdicción nacional, las disposiciones del artículo 17 constitucional y la legislación aplicable”.