

## RECEPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y DE LOS CRITERIOS DE LA CORTE Y DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL EN MEXICO

Ricardo J. SEPÚLVEDA IGUÍNIZ\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Sistema interamericano de derechos humanos: Corte y Comisión interamericanas de derechos humanos.* III. *La reforma constitucional en materia de derechos humanos en el Ejecutivo Federal.* IV. *Recepción de las resoluciones interamericanas.* V. *Retos para la aplicación de los criterios en el ámbito de la administración pública.* VI. *Conclusión.*

### I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de derechos humanos de 2011 fortalece la obligatoriedad de los criterios internacionales sobre derechos humanos. Su obligatoriedad se manifiesta no solamente en el ámbito de actos administrativos concretos emitidos por la administración pública federal, sino permea también en la planeación y ejecución de políticas públicas que deben cumplir con el fin y propósito último del Estado: el bienestar y salvaguarda de todas las personas. Así está previsto en el artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución cuando se dispone que

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

\* Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Panamericana. Director general de política pública de derechos humanos de la Secretaría de Gobernación y secretario técnico de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

El presente artículo tiene el propósito de exponer de forma general el impacto de los criterios interamericanos en el Ejecutivo Federal después de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011, particularmente bajo el enfoque de su necesaria atención por parte de las autoridades internas.

Para ello, en primer lugar se precisará a qué nos referimos por criterios interamericanos, para lo que se hará una breve introducción al sistema interamericano de derechos humanos y las decisiones que surgen de él. En segundo lugar se describirán los aspectos más relevantes de la reforma constitucional de derechos humanos, incluyendo los cambios que ha significado la reforma constitucional para la administración pública federal, en cuarto lugar se describirá y analizará el tema de la recepción de las resoluciones interamericanas.

La parte conclusiva será destinada a los retos para la aplicación de dichas resoluciones en el ámbito de la administración pública.

## II. SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: CORTE Y COMISIÓN INTERAMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS

En 1948 se adoptó la Carta de Organización de los Estados Americanos,<sup>1</sup> la cual proclamó los derechos humanos de las personas pero sin definir cuáles eran esos derechos y el deber de los Estados de respetarlos. En ese mismo año se adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sin embargo tampoco estableció mecanismos de protección. En 1960, el Consejo de la OEA aprobó el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en 1967 mediante el Protocolo de Buenos Aires, se convirtió en el órgano principal de la OEA.

Después, en 1969, se aprobó la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, el cual constituye el principal instrumento de protección de los derechos humanos en el sistema americano donde México se adhirió el 24 de marzo de 1981, y en el que el Estado mexicano realizó declaraciones interpretativas respecto a la protección de la vida a partir de la concepción, ya que esta materia pertenece al dominio de los Estados, respecto a la negativa de voto pasivo de los ministros de culto y el no derecho a asociarse con fines políticos. Respecto al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana

<sup>1</sup> Nieto Navia, Rafael, *Introducción al sistema interamericano de protección a los derechos humanos*, Costa Rica, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.

de Derechos Humanos, México lo declaró el 16 de diciembre de 1998 con fecha en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de febrero de 1999.<sup>2</sup>

### 1. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

La Comisión tiene como atribuciones el crear conciencia en materia de derechos humanos en Latinoamérica, emitir recomendaciones en los casos que estime necesarios, impulsar la creación de medidas necesarias para impulsar el progreso en los Estados miembros enfocándose en la legislación interna y la armonización con el derecho internacional de derechos humanos, creación de estudios e informes para el desempeño de funciones dentro del gobierno, solicitud por parte de la Comisión a los Estados parte a que proporcionen el desarrollo de las recomendaciones previamente otorgadas y a atender consultas a petición de un Estado.<sup>3</sup>

#### *Recomendaciones*

Respecto a la naturaleza jurídica de las recomendaciones, Fix-Zamudio<sup>4</sup> señala que las recomendaciones no son peticiones para la autoridad de que actúe de determinada manera, debido a que no se puede exigir de manera coactiva el cumplimiento por parte del Estado parte, pero tampoco son categorizados como un mero requerimiento, debido a la *auctoritas* que conlleva la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el requerimiento público que sobrelleva para hacer efectiva la recomendación.

Esta no es vinculativa pero sí tiene efectos jurídicos; la autoridad debe atenderla y darle respuesta, ya que se basan en parámetros objetivos compartidos por la comunidad interamericana.

El efecto jurídico de las recomendaciones genera la obligación a los Estados de atenderlas y darles seguimiento. En caso de que no se dé cumplimiento, será decretado en el informe definitivo respecto si existe negativa o incumplimiento y si pública o no esa recomendación en el informe anual.

<sup>2</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José”, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Carta Interamericana de Derechos Humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, en <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0259.pdf>.

<sup>3</sup> Preámbulo de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>4</sup> *Debate sobre los nuevos retos de la figura del Ombudsman en Iberoamérica*, ciudad de México, 23 de noviembre de 2000, intervención del doctor Héctor Fix-Zamudio, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Las recomendaciones y su observancia son de competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores para efectos internacionales y de la Secretaría de Gobernación para efectos internos.

## 2. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*

En México, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada Pacto de San José, fue adoptada por el Estado mexicano el 18 de julio de 1978 donde se le dio obligatoriedad a este instrumento jurídico. A través de este se dio pauta a la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisdicción resulta contenciosa y, a su vez, jurisdicción internacional consultiva para la interpretación de la Convención ya mencionada, entre otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

A diferencia de la Comisión, la Corte ejerce jurisdicción contenciosa únicamente sobre los Estados que expresamente la hayan aceptado, y México la ratificó el tres de febrero de 1981.

La Corte no es un tribunal de última instancia, ya que

...la Corte subraya que no puede ni debe discutir o juzgar la naturaleza de los delitos atribuidos a las supuestas víctimas que se halla reservada al juicio penal correspondiente. La Corte sólo está llamada a pronunciarse acerca de violaciones concretas a las disposiciones de la Convención, en relación con cualesquiera personas e independientemente de la situación jurídica que éstas guarden y de la licitud o ilicitud de su conducta desde la perspectiva de las normas penales que pudieran resultar aplicables conforme a la legislación nacional.<sup>5</sup>

Respecto a la emisión de sentencias, estas pueden resolver cuestiones de fondo o recaer sobre una demanda de interpretación, y se genera la obligación de cumplimiento de buena fe, ya que el sistema internacional de derechos humanos

...fue diseñada para proteger los derechos fundamentales del hombre independientemente de su nacionalidad, frente a su propio Estado o a cualquier otro, la Convención no puede ser vista sino como lo que ella es en realidad: un instrumento o marco jurídico multilateral que capacita a los Estados para

<sup>5</sup> *Caso Castillo Petruzzi y otros. Excepciones preliminares*, sentencia del 4 de septiembre de 1998, serie C, núm. 41, párr. 83.

comprometerse, unilateralmente, a no violar los derechos humanos de los individuos bajo su jurisdicción.<sup>6</sup>

Este órgano emite jurisprudencia respecto a la interpretación y resolución en casos determinados. Las sentencias internacionales emitidas por la Corte tienen carácter obligatorio, siendo definitivas e inapelables, y para su íntegro cumplimiento son ejecutables en el ámbito interno por parte del Ejecutivo Federal, a través del desarrollo de políticas públicas, principalmente por la Secretaría de Gobernación, instancia encargada del cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>7</sup>

### *Opiniones consultivas, resoluciones y jurisprudencia*

La competencia consultiva está regulada en el Pacto de San José, en el Reglamento y en el Estatuto, y su objeto es el de coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados. Es, entonces, un método judicial alternativo, por medio del cual se puede lograr la interpretación de la Convención *sub examine*, y de otros tratados afines a los derechos humanos en el sistema interamericano.

Es correcto decir que estamos en presencia de un tipo de jurisdicción, no lo es menos que, según lo ha remarcado dicho organismo, existen diferencias con la función “contenciosa”, a saber: a través de la última se dispone que se garantice al lesionado, mientras que por la consultiva se logra una interpretación de ciertos documentos internacionales (misión asesora); la contenciosa depende de la aceptación previa de los Estados, la otra no (dado que impera automáticamente a partir de la ratificación de la Convención); la primera culmina con un fallo que en algunos casos puede ejecutarse (artículo 68.2 de la Convención), mientras que la consultiva no es coer-

<sup>6</sup> *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75)*, Opinión Consultiva OC-2/82, del 24 de septiembre de 1982, serie A, núm. 2, párr. 33.

<sup>7</sup> Facultad de la Unidad para la Defensa de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación: “Artículo 24. La Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones;

VI. Someter a consideración del superior jerárquico la forma en que serán atendidas las recomendaciones y sentencias dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado mexicano;”.

cible, aunque la práctica internacional demuestra que siempre es acatada por los países.<sup>8</sup>

La doctrina interamericana se inclina a considerar obligatorias tanto a la jurisprudencia de la Corte como los precedentes de la Comisión Interamericana. El texto del artículo segundo de la Convención Americana sobre derechos humanos señala que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionadas que se refieren a la obligación de los Estados a respetar los derechos y libertades constados por la Convención, y no estuviese ya garantizada por medidas legislativas o de otro carácter.

Los Estados se comprometen a adoptar, con arreglo a sus disposiciones constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas y de otro carácter, comprendida la jurisprudencia, que fueren necesarios para hacer efectiva tales derechos y libertades.

Aunando a lo anterior, las decisiones de los organismos jurisdiccionales internacionales no solo influyen en los casos concretos, sino también en la jurisprudencia de dichos tribunales. En la jurisdicción interamericana todos los gobiernos se han sometido a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y debe tomarse en cuenta que esta Corte ha tomado en consideración el derecho interno de los ordenamientos para las decisiones y opiniones que ha pronunciado, lo cual quiere decir que existe cierta reciprocidad entre los tribunales nacionales e internacionales.

### III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN EL EJECUTIVO FEDERAL

El 10 de junio de 2011 se publicó la reforma constitucional en derechos humanos, a partir de la cual, después de un arduo esfuerzo promovido desde la sociedad civil desde principios del 2000, se consagró uno de los cambios constitucionales más trascendentales desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Se trata de un nuevo paradigma. No solo es un cambio esencial en las instituciones jurídicas primarias del país, sino que representa una nueva manera de entender el derecho mismo, una nueva era de interpretación de las normas y principios jurídicos.

La reforma es la manifestación práctica de la protección a las fibras sensibles, vulnerables, valiosas, de la sociedad. El derecho administrativo no se

<sup>8</sup> Hitters, Juan, “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?, (control de constitucionalidad y convencionalidad)”, en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf>.

ve excluido de la trascendencia de la reforma de 2011, pues esta permea en todos los ámbitos del sistema jurídico.

El Ejecutivo Federal y la administración pública se ven ahora regidos por los principios rectores del párrafo primero y las directrices en él establecidos, y deberán, en el ámbito de sus competencias, observar y conducirse bajo la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos consagrados en la Constitución, así como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Estas nuevas directrices y obligaciones para la actuación de las autoridades deberán seguir en todo momento un principio rector de interpretación, pro persona, que establece que en multiplicidad de opciones de interpretación deberá optarse por aquella que represente un mayor beneficio para la persona.

Debe observarse que dicho principio es un método preventivo, más que resolutivo, de controversias y conflictos que puedan suscitarse en el caso de una colisión de derechos. En ese supuesto, deberá optarse por una solución más conveniente, como podría serlo, la armonización entre ordenamientos jurídicos.

### 1. *Obligaciones a las autoridades*

La obligación del cumplimiento de los derechos humanos, ya sea en la Constitución o en derecho convencional, obliga a todas las autoridades y órganos nacionales, con independencia de su pertenencia a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, toda vez que el Estado responde en su conjunto y adquiere responsabilidad internacional y constitucional ante el incumplimiento de los instrumentos internacionales que ha asumido y de conformidad con el artículo primero constitucional en el tercer párrafo:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De las obligaciones anteriormente mencionadas y contenidas en la cita del artículo primero constitucional, se entiende que existe verdaderamente una relación de titularidad de derechos humanos a las personas y que obliga correlativamente a las autoridades a responder, de una manera u otra, con el cumplimiento de la protección, promoción, respeto y garantía

de los derechos fundamentales, o bien, adoptar alguna de las posiciones de prevención, investigación, sanción y reparación, en el supuesto de incumplimiento.

A partir de la incorporación expresa del derecho internacional en materia de derechos humanos, la fuente de dichos derechos podemos encontrarla en la Constitución, tratados internacionales y la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana, ya que se considera una extensión a la Convención Americana de Derechos Humanos, interpretación dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Contradicción de Tesis 293/2011.

## 2. *Contradicción de Tesis 293/2011*

Respecto a la naturaleza jurídica de la jurisprudencia emitida por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se trató en la Contradicción de Tesis 293/2011. En el 2011, en el expediente Varios 912/2010, la SCJN ya se había pronunciado en torno al carácter vinculante de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México, el cual declaraba orientadora la jurisprudencia.

En el proyecto se resolvió que “la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de derechos humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”.<sup>9</sup> Con el proyecto aprobado, hemos logrado pasar de tener cinco sentencias vinculantes a todas las emitidas por la Corte Interamericana, ya que se entiende que la jurisprudencia emitida es una extensión de la Convención Americana de Derechos Humanos y no meras estipulaciones abstractas.<sup>10</sup>

Ahora es posible pensar en la incorporación de los criterios internacionales en nuestra legislación, a través de diversas iniciativas reflejando sus efectos en la capacitación, promoción, difusión y educación en derechos humanos.

Ahora se puede ver un marco reforzado de obligaciones que deben observar los servidores públicos. Esto nos va a llevar a proyectar las decisiones en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

<sup>9</sup> En caso de ser aprobado este proyecto, se tendría que hacer un ajuste para excluir de la vinculación, a aquellos casos en que haya una norma expresa, una restricción de la Constitución; no obstante, esto podría generar algunos inconvenientes, ya que las propias Constituciones son materia de análisis de convencionalidad por parte de la Corte Interamericana.

<sup>10</sup> Más de 200.

### 3. *Implementación de la reforma de derechos humanos*

#### A. *Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación*

En la Primera Meta Nacional decretada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018, México en Paz, el gobierno presente está comprometido a garantizar avances en la democracia, gobernabilidad y seguridad jurídica. El objetivo es fortalecer las instituciones a través del diálogo entre los tres órdenes de gobierno, con actores políticos y sociales involucrados en la erradicación de la violencia, fomento a la transparencia, protección de los derechos humanos y desarrollo integral de la persona.

Tanto las fuerzas de seguridad, las instancias que participan en el sistema de justicia, así como el resto de las autoridades, tienen la obligación de actuar bajo el marco de respeto a derechos humanos. Para la consolidación de un Estado de derecho con pleno respeto, protección y garantía a derechos humanos, el objetivo 1.5 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 consiste en “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”, la cual implica un cambio de paradigma sistemático en cuanto a que se le otorga gran peso a la implementación institucional de la reforma de derechos humanos.

En el objetivo ya citado se encuentra la estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”, la cual implica diversas obligaciones dentro del Ejecutivo Federal para su aplicación.

Las líneas de acción consisten en:

- Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de derechos humanos.
- Promover mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, para lograr mayor incidencia en las políticas públicas de derechos humanos.
- Establecer mecanismos de colaboración para promover políticas públicas de derechos humanos con todas las autoridades del país.
- Promover adecuaciones al ordenamiento jurídico nacional para fortalecer el marco de protección y defensa de los derechos humanos.
- Generar información que favorezca la localización de personas desaparecidas.

- Actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de los servidores públicos federales en materia de derechos humanos.
- Promover acciones para la difusión del conocimiento y práctica de los derechos humanos.
- Promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las fuerzas armadas y las policías de todo el país.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos.
- Impulsar la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos a nivel nacional.
- Fortalecer los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas.

A partir de estas líneas de acción se busca la salvaguarda integral de los derechos humanos inherentes al ser humano que el Estado tiene la obligación de proteger, promover, respetar y garantizar conforme al artículo primero constitucional.

Dentro del programa sectorial de la Secretaría de Gobernación (Segob), el objetivo 3 tiene como estrategia 3.2, el impulsar la implementación de los principios contenidos en la reforma constitucional de derechos humanos y adecuar el marco jurídico aplicable, así como el promover la articulación entre los poderes, órdenes de gobierno y órganos autónomos para fortalecer la integralidad del proceso de implementación. La estrategia es elaborar en conjunto con los poderes Legislativo y Judicial, un diagnóstico sobre los avances en la implementación de la reforma constitucional, a fin de evaluar el avance y obstáculos que se han tenido en los dos primeros años de vigencia.

La conformación de un Consejo Ciudadano para definir las directrices del proceso de implementación de la reforma y darle seguimiento, como el fortalecimiento de la vinculación con los diferentes órdenes de gobierno con el objetivo de coadyuvar a la implementación de la reforma a nivel nacional.

### *B. Programa Nacional de Derechos Humanos*

Derivado de las mismas metas nacionales y como instrumento rector para la creación de políticas públicas de derechos humanos, se dio inicio al proceso de elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos

2014-2018. Este se basa en la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Este Programa, de conformidad con el nuevo marco constitucional y los compromisos internacionales, garantizará una política de Estado integral y coordinada, en la que se promoverá y protegerá, de manera integral, los derechos humanos de todos los sectores de la población.

Su objetivo principal es la coordinación de las acciones realizadas en las distintas dependencias y entidades en la administración pública federal como el principal mecanismo intersecretarial que busca conjuntar esfuerzos para fortalecer el respeto y defensa a los derechos humanos.

Para su elaboración se contará con la participación de la sociedad civil para asegurar que concuerde con los ideales y pretensiones que la sociedad requiere y, a su vez, con los compromisos que tiene el Estado mexicano con la comunidad internacional, entendido como apego a los estándares y recomendaciones y tendrá un carácter integral y transversal, al incidir en todos los programas sectoriales y especiales de la administración pública federal.

Actualmente este proceso está siendo realizado a través de grupos de trabajo constituidos por la sociedad civil, dependencias y entidades del Ejecutivo Federal para la planeación y diseño. Este promoverá una política de Estado en materia de Derechos Humanos y se adecúa a las prioridades de desarrollo integral establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y su vez, su contribución permea dentro de los objetivos estratégico de los programas sectoriales.

El alcance que va a generar radiará toda la República mexicana e involucrará a todas las instancias vinculadas en la política de Estado en materia de derechos humanos. Respecto a temas de especial relevancia, como salud, juventud y violencia, entre otros, el programa es rector y transversal, ya que genera un modelo a seguir. Por ejemplo, el Programa Nacional de Salud, el Programa Nacional de Juventud y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Sin embargo, el PNDH busca establecer las bases generales en el tema de derechos humanos para el establecimiento de los demás programas.

Finalmente, es un programa progresivo, ya que su observancia siempre es continua y sigue el principio constitucional de la progresividad que permea la actividad gubernamental en toda su actuación. A partir de este principio no se da la regresividad de las determinaciones con la convicción de crear un alto parámetro en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en la materia.

Respecto a las entidades federativas, el gobierno de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, coordina los trabajos para el for-

talecimiento y promoción de los derechos humanos con las entidades federativas a través del Comité de Seguimiento y Evaluación del Convenio Marco de Coordinación en materia de Derechos Humanos con la finalidad de promover la actualización del marco jurídico, difundir los derechos humanos en su defensa y garantía, y colaborar para generar políticas públicas necesarias para lograr eficientemente la protección de los derechos humanos.

Aunando a lo anterior, se busca impulsar la elaboración de programas estatales de derechos humanos particularizando a través de programas estatales de derechos humanos entre tanto los distintos sectores poblacionales. A julio de 2013 son 30 las entidades federativas que han firmado este Convenio.

### *C. Estructura orgánica*

Una de las líneas de acción por parte del gobierno federal para aplicar, implementar y desarrollar la reforma constitucional se dio a través del Pacto por México en donde se generó el compromiso de crear políticas de Estado de derechos humanos motivados por la eliminación de la discriminación y la obtención de un México en paz.

Debido a esto, el Ejecutivo Federal reestructuró la Secretaría de Gobernación con la publicación de un nuevo reglamento interior de la Secretaría conformando la Subsecretaría de Derechos Humanos y, a su vez, la creación de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos y la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos. La primera está facultada en el diseño y seguimiento de la política de derechos humanos, y de la reforma constitucional en la materia, así como el seguimiento puntual y coordinación entre autoridades respecto a la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos que se realizará a través de los tres niveles de gobierno, elaboración de documentos respecto al diagnóstico a dos años de su publicación.

A su vez, se contempla la creación de un Consejo Ciudadano como órgano deliberativo para definir la ruta para la elaboración de un diagnóstico, definición de alcances, metodología y avances de la reforma constitucional de junio de 2011. En el mismo tenor, se impulsará un esfuerzo de capacitación a los servidores públicos de la administración pública federal, sobre las obligaciones derivadas del nuevo marco constitucional.

La proyección de dichas líneas de acción, en primer lugar, se consolida a través de la Secretaría de Gobernación que es la dependencia gubernamen-

tal del Ejecutivo Federal que tiene la función de coordinar el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano, con fundamento en el artículo 27, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro de la Secretaría de Gobernación, para el desarrollo de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, se encuentra la Subsecretaría de Derechos Humanos que, a su vez, tiene como inferiores jerárquicos a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos y la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos.

Tratándose de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, sus principales facultades se encuentran normadas en el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Dentro del precepto mencionado se encuentran las atribuciones concedidas a esta unidad, respecto, entre otras, a identificar y compilar los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que asuma el Estado mexicano, así como promover y coadyuvar con las dependencias y entidades de la administración pública federal para dar cumplimiento a estos.

En segundo lugar, la facultad de vinculación de acciones realizadas por los organismos internacionales de protección a derechos humanos para su proyección en el Estado mexicano, y atención a asuntos que se generen.

La Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 25 del Reglamento de la Secretaría de Gobernación, tiene concedida la atribución de vinculación de acciones entre los organismos nacionales e internacionales. Esto es referido en crear armonización e incidencia entre la normatividad nacional e internacional para la creación de políticas públicas en materia de derechos humanos. A su vez, crear mecanismos para el cumplimiento de compromisos asumidos por el Estado mexicano y participación en acciones de capacitación en materia de derechos humanos en el marco nacional e internacional. La Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos cuenta con facultades de formular estrategias y coordinar acciones en materia de atención a víctimas u ofendidos de delitos. A su vez, es el enlace con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para el seguimiento de resoluciones y, a su vez, la posibilidad de presentar recomendaciones con las dependencias y entidades de la administración pública federal.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 2 de abril de 2013, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013).

#### *D. Implementación de la reforma: difusión y capacitación*

En materia de difusión es importante la transmisión de conocimientos de la reforma constitucional de derechos humanos entre la sociedad, así como difundir y posicionar el tema de la reforma constitucional en la agenda local y darla a conocer entre los distintos sectores de la población en las entidades federativas. Ello a través de sesiones de divulgación, publicaciones y acciones conjuntas con la sociedad civil, organismos autónomos de derechos humanos locales e instituciones académicas, entre otros.

Para la promoción es necesario la elaboración de instrumentos jurídicos que fortalezcan el marco de protección y defensa de los derechos humanos. Teniendo como objetivos la armonización del marco jurídico, promoviendo adicionalmente a la reforma constitucional, adecuaciones a la normatividad legal y administrativa, en particular, elaborando un proyecto de iniciativa de ley que regule el uso de la fuerza de conformidad con los estándares internacionales, así como de lineamientos para la redacción de manuales y protocolos que regulen el uso de la fuerza.

Una de las estrategias que no se debe de dejar a un lado es la de la coordinación del cumplimiento de recomendaciones y sentencias en materia de derechos humanos, emitidas por la CNDH a las instancias del gobierno federal, como, de igual forma, la coordinación a las dependencias de la administración pública federal para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH. Se deben crear e implementar los mecanismos encaminados a hacer más eficiente el seguimiento de las recomendaciones para su debido cumplimiento.

En materia internacional se debe dar la prudente coordinación para el cumplimiento de sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para poder garantizar, con estricto apego a las leyes, el cumplimiento de las sentencias y/o recomendaciones emitidas por dichos organismos al Estado mexicano, por medio de la coordinación con las diversas instancias de la administración pública federal y de los órdenes de gobierno. Establecer las reglas y mecanismos a llevar a cabo para dar cabal cumplimiento a las reparaciones e implementar las medidas cautelares y provisionales emitidas por organismos competentes.<sup>12</sup>

El tema de la capacitación sobre los principios constitucionales de derechos humanos a servidores públicos federales y colaborar en otros procesos

<sup>12</sup> Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación, 12 de diciembre de 2013, en [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/Programa\\_Sectorial\\_SEGOB\\_DOF\\_121213\\_Separata.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata.pdf).

de formación se ha tornado como elemento importante para la implementación, por tal motivo se considera necesaria la celebración de convenios de colaboración con las instancias que integran la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para la capacitación del personal adscrito a las procuradurías locales y a la Procuraduría General de la República.

Trabajar conjuntamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para llevar a cabo sesiones de formación a nivel nacional, e instrumentar una plataforma de educación a distancia para servidores públicos del gobierno de la República, en colaboración con el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. Impulsar mediante convenios el trabajo colaborativo con instituciones académicas.

#### IV. RECEPCIÓN DE LAS RESOLUCIONES INTERAMERICANAS

En 1998, el Estado mexicano aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* hasta febrero del 1999.<sup>13</sup> Desde entonces —aunado a otros acontecimientos y ratificaciones de índole internacional de suma importancia— se fortaleció la presencia internacional de nuestro país, lo que ha aumentado de forma notable y tangible la protección de los derechos humanos que han constituido un tema sobresaliente en las agendas nacionales e internacionales, lo que desde entonces ha generado que los tribunales utilicen dichas sentencias y la aceptación de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por parte de la administración pública federal del Estado mexicano. En ese sentido, la Secretaría de Gobernación, mediante la Subsecretaría de Derechos Humanos, creó el órgano denominado Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, la cual es la estancia encargada de coordinar la promoción y defensa de los derechos humanos en la administración pública federal, a fin de generar la política nacional de derechos humanos, y servir de enlace con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las demás instituciones y organizaciones nacionales e internacionales en la materia.

<sup>13</sup> *Diario oficial de la Federación*, 24 de febrero de 1999: “1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que lo han denunciado”.

## V. RETOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La recepción de los criterios interamericanos implica tres tipos de retos: culturales, estructurales y de políticas públicas.

1) *Retos culturales*. Los retos culturales consisten en que los servidores públicos interioricen el cambio de paradigma que significa la reforma constitucional de junio de 2011 en relación con el derecho internacional. Como sabemos, la reforma estableció en el artículo primero constitucional que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...”. Esto modifica un paradigma que se basaba en una concepción normativa de que las disposiciones de fuente internacional no tenían aplicación directa, sino que tenían que o bien homologarse por autoridades internas, o bien ser coincidentes con alguna resolución de una autoridad interna.

Evidentemente esto genera una necesidad apremiante de capacitar a los servidores públicos de aplicar resoluciones internacionales, para conocer el marco jurídico constitucional aplicable.

2) *Retos estructurales*. Los retos estructurales consisten en la superación de las limitaciones de la regulación administrativa y presupuestal que no prevén la incorporación de elementos ajenos a su propia regulación, por lo que se vuelven un obstáculo para la aplicación de resoluciones de índole internacional. Por ello, para cumplir con las recomendaciones se requiere una adecuada regulación administrativa presupuestal, cuya normatividad acepte la aplicación de disposiciones de orden internacional, en ello estamos incluyendo reglamentos, decretos, circulares y manuales que no tienen previsto el mundo de las normas internacionales.

Para que esto pueda llegarse a superar de una manera clara será necesario un proceso de armonización normativa conforme a los estándares internacionales, en particular en el tema de aplicar disposiciones de índole internacional.

3) El tercer reto se ubica en *las políticas públicas*. Este es el reto principal para la creación de un Estado de derechos humanos y sensibilización dentro de todos los ámbitos gubernamentales. El sentido de todo el quehacer gubernamental incorpora la perspectiva de derechos humanos, criterios y estándares internacionales como finalidad de todo Estado. A partir del nuevo paradigma se abre un campo fundamental de capacitación, que aunque

ya se ha dado debe brindarse con un enfoque integral y bajo los nuevos preceptos constitucionales.

Hay que tomar en cuenta que muchas de las resoluciones internacionales implican la generación de políticas públicas en muy variados y diferentes temas, por ello es evidente que la preexistencia de políticas públicas con enfoque de derechos humanos favorece la atención de las recomendaciones internacionales.

## VI. CONCLUSIÓN

Como puede observarse, a partir de la reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011 se reforzó la obligatoriedad de las resoluciones internacionales en materia de derechos humanos.

Esto deriva, por una parte, del nivel constitucional que se le dio a las normas de derechos humanos de los tratados internacionales signados por México y, en segundo término, a la ampliación de las obligaciones constitucionales para todas las autoridades en materia de derechos humanos.

Lo anterior, para que realmente se traduzca en una mejor recepción de estas resoluciones internacionales, estará condicionado a la correcta implementación de la propia reforma constitucional, la cual aún se encuentra en un momento muy inicial.

Los retos que se enfrentan son además de administrativos y de políticas públicas, culturales, y se refieren al conocimiento que se vaya teniendo de este nuevo marco constitucional, entre los servidores públicos, pero también entre la población, ya que es a la sociedad a quien le corresponde ejercer la presión encaminada a que las autoridades cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

