

# **EL VALOR JURÍDICO Y LA EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA MEXICANA**

**(COMENTARIOS A CUATRO TESIS EMITIDAS  
POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO)**

Jorge Ulises CARMONA TINOCO\*

*SUMARIO: I. Panorama de la situación actual de la participación de México en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. II. La naturaleza de las recomendaciones de la CIDH en el ámbito interamericano y los esfuerzos por lograr su eficacia a cargo de los Estados. III. Los intentos por lograr la eficacia de las recomendaciones de la CIDH en el orden interno. IV. Comentarios a las tesis jurisprudenciales sobre la naturaleza de las recomendaciones de la CIDH, y respecto a la improcedencia del juicio de amparo ante su incumplimiento por parte de las autoridades nacionales. V. Observaciones finales.*

## **I. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

El Estado mexicano ha tenido una participación activa en la conformación y funcionamiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, al que se encuentra plenamente incorporado al haber ratificado como instrumento básico la Convención Americana sobre los Derechos Huma-

\* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

nos<sup>1</sup> (CADH) en 1981, y al haber aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998.<sup>2</sup>

Cabe señalar que a la fecha, además de la mencionada Convención, México ha ratificado en el ámbito interamericano los siguientes instrumentos internacionales, que conjuntamente con aquellos de los que forma parte en el ámbito de Naciones Unidas, suman alrededor de 70 instrumentos internacionales vigentes en nuestro país en materia de derechos humanos:

1) Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.<sup>3</sup>

2) Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.<sup>4</sup>

3) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".<sup>5</sup>

4) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belem do Para".<sup>6</sup>

5) Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.<sup>7</sup>

1 Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en vigor a partir del 18 de julio de 1978. México la ratificó el 24 de marzo de 1981 y fue promulgada a través de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 7 de mayo de 1981.

2 Para un panorama sobre la evolución del papel de México ante la Comisión y la Corte Interamericanas de derecho humanos, véase Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 9, julio-diciembre de 2003, pp. 3-54; Caballero Ochoa, José Luis, *México y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, y Peraza Parga, Luis, "México y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos", ambos en la obra colectiva coordinada por Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 2002, pp. 611-635 y 645-662, respectivamente.

3 Adoptada en Nueva York, el 20 de diciembre de 1952, en vigor a partir del 7 de julio de 1954. México ratificó este instrumento el 24 de marzo de 1981, y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* se llevó a cabo el 28 de abril de 1981.

4 Suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985; en vigor desde el 28 de febrero de 1987. México depositó el instrumento de ratificación correspondiente el 22 de junio de ese mismo año. Fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de septiembre de 1987.

5 Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988; en vigor desde el 16 de noviembre de 1999. México lo ratificó el 16 de abril de 1996. Fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de septiembre de 1998.

6 Adoptada en Belem do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994. Dicho instrumento entró en vigor el 5 de marzo de 1995 y fue ratificado por México el 12 de noviembre de 1998. Finalmente, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de enero de 1999.

7 Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en vigor a partir del 28 de marzo de 1996. México ratificó este instrumento el 9 de abril de 2002, y fue promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 6 de mayo de 2002.

6) Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.<sup>8</sup>

Desde que se dio facultades a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para conocer de peticiones individuales en 1965, al último Informe Anual de dicha Comisión correspondiente al año 2003,<sup>9</sup> el gobierno mexicano ha sido objeto de 16 Informes de Fondo<sup>10</sup> respecto de igual número de casos específicos, en 13 de los cuales se ha concluido y declarado la existencia de la responsabilidad internacional del Estado mexicano por violaciones a los derechos humanos previstos en el sistema interamericano. Las recomendaciones derivadas de los 13 Informes de Fondo adversos al gobierno mexicano son de muy variada índole y alcance, algunas de ellas han sido ya satisfechas por el gobierno mexicano, pero la mayoría se encuentran aún pendientes de serlo.<sup>11</sup>

Las recomendaciones que emite la CIDH están dirigidas a la solución del caso planteado en el marco de las obligaciones del Estado en el sistema interamericano. En tal sentido, por lo regular se dirigen a que las autoridades investiguen de manera seria, objetiva e imparcial los hechos, que se determine la responsabilidad de los servidores públicos involucrados y se brinde la reparación que corresponda a favor de las víctimas. En casos excepcionales, la Comisión ha recomendado que se proceda a la revisión del marco jurídico existente en áreas específicas, a efecto de hacerlo compatible con las normas protectoras de derechos humanos en el sistema interamericano.

Las 167 denuncias que recibió nuestro país durante el periodo que abarca el Informe de la CIDH del 2003, lo sitúan en el lugar número dos de la lista de países con mayor número de quejas en contra en dicho año, inmediatamente después de Perú con 206 peticiones. En este mismo orden de cosas, durante el periodo señalado se aceptaron a trámite 18 peticiones, que sumadas a las abiertas en años previos, hacen un total de 57 ca-

<sup>8</sup> Adoptada en junio de 1999, sin entrar aún en vigor; el gobierno de México depositó el instrumento de ratificación el 25 de enero de 2001 y fue promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 marzo 2001.

<sup>9</sup> Véase documento OEA/Ser.LV/II.118, Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003.

<sup>10</sup> El Informe de Fondo, previsto en el artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contiene un recuento de los aspectos fácticos que constituyeron el caso, las posiciones de las partes durante las etapas de tramitación (los peticionarios y el Estado involucrado), así como las consideraciones de la Comisión sobre la atención de las recomendaciones contenidas en el Informe Confidencial previo, y las conclusiones y recomendaciones definitivas dirigidas por ésta al Estado.

<sup>11</sup> Un panorama de los casos mencionados puede consultarse en Carmona Tinoco Jorge Ulises, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, cit., nota 2, pp. 25-30.

sos en diversas etapas de tramitación, mismos que podrían llegar a ser objeto de una decisión de fondo definitiva por parte de la Comisión o, en algunos casos, ser sometidos al conocimiento de la Corte Interamericana.

Ante la Corte, fuera de los tres asuntos mexicanos tramitados bajo el esquema de medidas provisionales o de protección, existe a la fecha un solo caso contencioso (Alfonso Martín del Campo Dodd vs. los Estados Unidos Mexicanos, 12.228), que está siendo tramitado desde enero de 2003.<sup>12</sup>

## II. LA NATURALEZA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CIDH EN EL ÁMBITO INTERAMERICANO Y LOS ESFUERZOS POR LOGRAR SU EFICACIA A CARGO DE LOS ESTADOS

La CIDH por mucho tiempo había entendido cumplida o culminada su labor en materia de tramitación de peticiones individuales, con la emisión de un Informe de Fondo Definitivo (previsto en el artículo 51 de la Convención Americana y en el artículo 46 del Reglamento de la CIDH en vigor), que contenía sus conclusiones y recomendaciones finales dirigidas al Estado, y con la correspondiente publicación del mismo a través de su inclusión en su Informe Anual que presente ante la OEA o a través de otros medios, por ejemplo en su página electrónica oficial.

Con el fin de reforzar el cumplimiento de sus recomendaciones la CIDH, en una primera etapa, planteó ante la Corte Interamericana, con motivo de varios casos contenciosos que sometió a la consideración de esta última, que la sola inobservancia de sus recomendaciones por parte de los Estados, acarrea la responsabilidad internacional de éstos en aplicación del principio *pacta sunt servanda*, esto es, que *los acuerdos deben ser cumplidos*. La Corte Interamericana, al analizar los argumentos de la Comisión, se refirió a la naturaleza y alcances de las recomendaciones de ésta, a la luz de la CADH y a las obligaciones internacionales de los Estados del Continente, en los siguientes términos:

a) *Caso Caballero Delgado y Santana, sentencia del 8 de diciembre de 1995*

La Corte determinó (párrafo 67), que:

...el término "recomendaciones" usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Vie-

<sup>12</sup> Un breve resumen de los aspectos que incluye el caso puede encontrarse en el Informe de Admisibilidad de la CIDH número 81/01, de fecha 10 de octubre de 2001, consultable en el *Informe Anual de la Comisión* correspondiente al 2001, y también se hace mención al caso en el *Informe Anual* de la CIDH correspondiente al 2003, párrafos 373 y 374.

na sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el artículo 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria.

b) *Caso Genie Lacayo, sentencia del 29 de enero de 1997*

En esta ocasión (párrafo 93), ante la insistencia del argumento de la CIDH, la Corte confirmó el criterio que ya había emitido.

c) *Caso Loayza Tamayo, sentencia del 17 de septiembre de 1997*

La Corte tuvo oportunidad de reiterar de nueva cuenta el criterio ya formulado (párrafo 79), pero agregó algunos elementos novedosos al afirmar (párrafos 80 y 81):

80. Sin embargo, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “*promover la observancia y la defensa de los derechos humanos*” en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111).

81. Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte “*para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes*”, por lo que, *al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes* (énfasis agregado).

d) *Caso Blake, sentencia del 24 de enero de 1998*

En esta ocasión, ante la insistencia del planteamiento de la Comisión, la Corte tuvo oportunidad de confirmar (párrafos 108), el criterio sostenido en el caso Loayza Tamayo ya mencionado.

Es precisamente a partir de 1998, al menos con respecto a México, que la Comisión intentó por sí misma ir más allá de la mera publicación y distribución del Informe de Fondo e inició una práctica consistente en la celebración de audiencias sobre casos de informe publicado y de solicitudes de información a los Estados, sobre el cumplimiento de recomendaciones en éstos.

El gobierno mexicano, entre otros Estados del Continente, se opuso inicialmente a la aceptación de una práctica de seguimiento de recomen-

daciones de informes publicados, sobre la base de que ésta no hallaba fundamento alguno en la propia Convención Americana, ni en el reglamento de la propia CIDH. De esta forma, simplemente eran desatendidos los llamados a la participación estatal en las audiencias de seguimiento que, no obstante, eran llevadas a cabo únicamente entre la Comisión y las víctimas y sus representantes.

Esta actitud por parte del Estado mexicano afortunadamente fue efímera, pues tiempo después modificó sustancialmente su posición, aceptando plenamente participar en las actividades periódicas de seguimiento de recomendaciones y dando respuesta a las comunicaciones dirigidas por la CIDH con tal motivo, a efecto de intentar resolver los asuntos planteados.

En el ámbito interamericano, también existió un esfuerzo por adoptar disposiciones jurídicas y resoluciones en el seno de la Asamblea General de la OEA, que brindaran una base jurídica sólida a las tareas de seguimiento de informes sobre casos específicos. En este sentido, por una parte, la Asamblea General de la OEA emitió algunas resoluciones<sup>13</sup> que enfatizaron el deber de los Estados de realizar sus mejores esfuerzos para dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión y afirmaron la importancia del cumplimiento de las decisiones de los órganos del sistema interamericano y, por la otra, el Reglamento de la CIDH en vigor a partir de mayo de 2001, que incorporó expresamente las mencionadas facultades de seguimiento de informes en el artículo 46, en el sentido de que una vez publicado un informe sobre el fondo en el cual hayan sido formuladas recomendaciones, *la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento de las recomendaciones.*

La Comisión Interamericana a partir de su Informe Anual correspondiente al año 2002, incluyó un apartado sobre el “Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH”, en el que las clasifica en tres rubros: a) cumplidas totalmente, b) cumplidas parcialmente o c) pendientes de cumplimiento. En dicho apartado (párrafo 103 del Informe referido), la Comisión señaló que “El cabal cumplimiento de las decisiones de la Co-

<sup>13</sup> Véase a manera de ejemplo la resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 1890 (XXXII-O/02), intitulada “Evaluación del funcionamiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos para su perfeccionamiento y fortalecimiento”, aprobada el 4 de junio de 2002, en la que se resolvió, entre otros, continuar acciones concretas para el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión e instar a los Estados a cumplir las decisiones o sentencias emitidas por la Corte Interamericana y realizar sus mejores esfuerzos para dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Cabe señalar que en una Resolución similar correspondiente al año 2001, se señaló que los esfuerzos de los Estados deberían ser en el sentido de *aplicar* las recomendaciones.

misión Interamericana constituye un elemento indispensable para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, así como para contribuir al fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”.

### III. LOS INTENTOS POR LOGRAR LA EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CIDH EN EL ORDEN INTERNO

La posición del gobierno de México, en la nueva actitud demostrada hacia sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, es favorable al reconocimiento del valor, la autoridad y la importancia de las recomendaciones emanadas de la CIDH, a la necesidad de atenderlas de buena fe y de intentar solucionar los casos que las generaron.

Desde el punto de vista de las víctimas de las violaciones, nada hay más frustrante e injusto que haber tenido que recorrer el largo camino de los recursos de jurisdicción interna, la presentación internacional de la queja, salvar las etapas de admisibilidad ante la CIDH y sustentar su pretensión para lograr una decisión favorable del fondo del asunto, para arribar finalmente a la conclusión de algo que para ellas fue obvio desde el principio: que en efecto les fueron vulnerados sus derechos humanos, pero que desafortunadamente el Estado declarado internacionalmente responsable, no desea solucionar el asunto o manifiesta una serie de inconvenientes para ello, escudándose en ocasiones tras la cómoda posición de la supuesta naturaleza no vinculante de las recomendaciones de la Comisión Interamericana.

Las organizaciones no gubernamentales, que por lo regular fungen como peticionarios o como representantes de las presuntas víctimas ante los órganos del sistema interamericano, no han permanecido indiferentes ante búsqueda de dar eficacia a las recomendaciones de la CIDH. En efecto, ante el estado de indeterminación e incertidumbre en que sistemáticamente han quedado las recomendaciones dirigidas por la CIDH al gobierno de México, una de las opciones que valía la pena intentar era volver al ámbito interno con la responsabilidad del Estado por la violación a los derechos humanos declarada internacionalmente, y buscar mediante el juicio de amparo dar eficacia a las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana.

La vía intentada fue precisamente la interposición de un juicio de amparo indirecto en febrero de 2001, para exigir el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas en el Informe 43/96, publicado en 1996 con respecto al caso 11.430. El amparo fue decidido en el sentido de declarar la improcedencia legal de dicho juicio, para hacer efectivas las recomenda-

ciones de la Comisión Interamericana en el ámbito interno; ante tal escenario, procedía y se optó por impugnar la decisión adoptada por el juez de Distrito que conoció del asunto, mediante la interposición del recurso de revisión (apelación), ante un Tribunal Colegiado de Circuito (TCC), que terminaría confirmando en diciembre de 2002 la decisión adoptada en primer grado, culminando así en definitiva el juicio.

Más allá de los méritos y de la estrategia utilizada para plantear el juicio de amparo, o de las consideraciones técnico-jurídicas que apoyaron la decisión de sobreseimiento, es procedente hacer algunos comentarios con respecto a algunos criterios derivados de la ejecutoria que dio fin al asunto, sobre la naturaleza y el valor de las recomendaciones de la CIDH.

En efecto, la ejecutoria del TCC dio pie al establecimiento de varias tesis jurisprudenciales, que se han convertido en precedentes aptos para formar criterios vinculantes en términos del artículo 193 de la Ley de Amparo vigente, de reunirse el número de ejecutorias necesarias apoyadas por el número de votos requeridos, o de presentarse una contradicción de criterios que sea resuelta por una de las Salas de la SCJN, de conformidad con el artículo 197-A del mismo ordenamiento.

#### IV. COMENTARIOS A LAS TESIS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA NATURALEZA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CIDH, Y RESPECTO A LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO ANTE SU INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES NACIONALES

##### *Tesis número 1.*

Comisiones de Derechos Humanos (nacionales o internacionales). Es improcedente el amparo que se intenta en contra del incumplimiento, en sí mismo, de una recomendación con independencia del número de sugerencias que contenga.<sup>14</sup>

Si bien es cierto que la recomendación de mérito constituye un todo y ese todo contiene diversos aspectos que representan su materia, es decir, los puntos de recomendación, ello no significa que la recomendación en sí misma o la totalidad de puntos abordados puedan ser susceptibles de reclamarse a través del juicio de amparo por el simple hecho de producirse un supuesto de incumplimiento. Esto es, que ese contenido plural no justifica de manera automática la procedencia del juicio de garantías en relación

<sup>14</sup> Novena época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t.: XVIII, julio de 2003, Tesis: II.2o.P.69 P, página: 1050, materia: penal, Común Tesis aislada.



con su posible desatención, pasando por alto las reglas relativas a nuestro sistema federal de competencia en cuanto a la jurisprudencia ordinaria (independientemente del fuero), y las instancias de control constitucional, entre ellas, las reglas y principios fundamentales que rigen el juicio de amparo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión 136/2002, 13 de diciembre de 2002, Unanimidad de votos, Ponente: José Nieves Luna Castro, Secretaria: Raquel Mora Rodríguez.

*Comentario:* La presente tesis, que lamentablemente está redactada en un lenguaje poco claro, intentando ser sumamente técnico y que termina siendo impreciso y confuso, señala en pocas palabras que el solo incumplimiento de una recomendación proveniente de un organismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos, nacional o internacional, no hace procedente al juicio de amparo, por no satisfacerse las reglas y principios que lo rigen. La vaguedad de la afirmación dice todo y no dice nada, pues si no se precisa, al menos a manera de muestra, una sola regla o uno de los numerosos principios a los que se hace alusión, se está frente a una aseveración carente de sustento alguno, que no es apta para formar un criterio aislado.

Por otra parte, es cierto que los organismos nacionales de protección no jurisdiccional y la Comisión Interamericana comparten el carácter de órganos de protección de los derechos humanos; los primeros, de aquellos que *ampara el orden jurídico mexicano*, y la segunda, de los previstos en los instrumentos vigentes en el sistema interamericano a los que ya hemos hecho alusión; también es cierto que sus procedimientos de conocimiento de casos individuales pueden culminar en la emisión de documentos o informes que contienen recomendaciones. Sin embargo, las etapas de sus respectivos procedimientos son diversas, así como también difieren, tanto el grado de participación de las víctimas o sus representantes, como la de la autoridad en un caso y el Estado en otro.

Los Estados en el procedimiento en el sistema interamericano, de naturaleza cuasi o parajurisdiccional, tiene reconocidas amplias oportunidades de defensa equiparables a las que se tiene en un proceso de carácter judicial. El procedimiento mismo tiene una etapa postulatoria, que culmina la mayoría de las veces con una determinación sobre admisibilidad o de verificación del cumplimiento de requisitos básicos; existe la posibilidad de que el Estado involucrado y los peticionarios decidan llegar a un acuerdo de solución amistosa (supervisado y validado por la CIDH); hay una etapa de fondo donde los peticionario y el Estado tienen la misma oportunidad para probar y fortalecer sus respectivas posiciones, y la decisión que se adopta por

parte de la Comisión está apoyada en los elementos que conforman el expediente.

Por lo tanto, las recomendaciones que derivan de una instancia interna y de una internacional provienen de procedimientos diversos y pueden calificarse como similares sólo si se les compara de manera superficial, ya que no pueden ser equiparadas ni consideradas como equivalentes; tampoco es lo mismo declarar la responsabilidad de una dependencia o autoridad específica de orden interno, que señalar la responsabilidad internacional de todo un Estado con respecto a sus compromisos derivados de un tratado internacional que, dicho sea de paso, es una norma integrante del orden jurídico mexicano al haber sido ratificada la Convención Americana en 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 7 de mayo de 1981, misma que ocupa una posición jerárquica inmediata inferior a la Constitución federal de acuerdo con la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>15</sup>

Por otra parte, de no haber sido objeto de la demanda de amparo planteamiento alguno con respecto a las comisiones internas de derechos humanos, la decisión que artificialmente las declara como equivalentes a la Comisión Interamericana incurrió en un error *ultra petita*, esto es, que fue más allá de lo que se había originalmente planteado.

### *Tesis número 2.*

Comisiones de Derechos Humanos. No pueden equipararse a una ejecutoria de amparo, de cumplimiento exigible, sus recomendaciones.<sup>16</sup>

No existe ninguna disposición ni razón para desconocer el carácter no vinculante ni obligatorio de las recomendaciones de la comisión aludida, pues del respectivo tratado, pacto o convención no se establece esa obligatoriedad de cumplimiento forzoso; de ahí que resulte igualmente infundada la argumentación vertida en contrario por parte del recurrente quejoso, y más aún la pretensión de equiparar dicha clase de recomendación con una ejecutoria de amparo, de cumplimiento exigible en términos de lo dispuesto en los artículos 80 y 105 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>15</sup> Véase tesis bajo el rubro "Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal" que emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en noviembre de 1999, Novena época, instancia: Pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t.: X, noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, página: 46, materia: Constitucional, Tesis aislada. Para un análisis jurídico de dicha ejecutoria véase Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 493-498.

<sup>16</sup> Novena época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t.: XVIII, julio de 2003, Tesis: II.2o.P.75 P, página: 1051, materia: Penal, Común Tesis aislada.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión 136/2002, 13 de diciembre de 2002, Unanimidad de votos, Ponente: José Nieves Luna Castro, Secretaria: Raquel Mora Rodríguez.

### Tesis número 3.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Amparo improcedente cuando se reclama por sí mismo el incumplimiento de una recomendación no vinculante.<sup>17</sup>

En relación con el incumplimiento de una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el juicio de amparo resulta improcedente, dado que, con independencia de que no se trate de un organismo nacional interno, en términos exactos de lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *es incontrovertible que participa de la misma naturaleza esencial de un organismo autónomo, cuyo objeto es el de conocer e investigar (en términos de la convención de la que surge) presuntas violaciones de derechos humanos y formular recomendaciones, en su caso.* Para corroborar lo anterior basta consultar el contenido del artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José), que establece: “La comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones: ... 5. Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los Gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos”. En tal virtud, *no existe razón lógica o jurídica para desconocer la identidad en cuanto a la naturaleza de las recomendaciones que emiten las comisiones de derechos humanos (sean nacionales o internacionales), en este caso, tanto la interamericana como la de índole nacional, pues ambas participan de las mismas características esenciales, es decir, las de no ser vinculantes ni materialmente obligatorias para la autoridad a la que se dirigen; por tanto, carecen de un mecanismo propio para hacerse exigibles mediante el ejercicio de alguna facultad de imperio o autoridad, esto es, coercitivamente.* Así, tratándose de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el artículo 46 de su ley señala: “La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o de-

17 Novena época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t.: XVIII, julio de 2003, Tesis: II.2o.P.72 P, página: 1047, materia: Penal, Común Tesis aislada.

nuncia. ...". Por su parte, el artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: "1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. 2. La comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competen para remediar la situación examinada. 3. Transcurrido el periodo fijado, la comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe...". Como puede verse, en el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitida una recomendación a un Estado miembro se asigna un plazo para que adopte las medidas que le competen para remediar la situación examinada. Transcurrido dicho plazo, si el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte Interamericana (órgano distinto a la comisión que, a diferencia de aquélla, sí cuenta con competencia jurisdiccional), por parte de la comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la comisión podrá determinar la publicación del informe sobre la recomendación no cumplida en el informe anual a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Luego, *la consecuencia prevista para el posible incumplimiento de una recomendación, por parte de un Estado miembro, no es otra que la publicación del informe que así lo determine en el informe anual rendido a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; y sin prejuzgar sobre el efecto que esa clase de publicación pudiere tener en el ámbito de las relaciones internacionales, es evidente que en el plano jurídico y material no existe un mecanismo de ejecución obligatoria respecto de la recomendación emitida, por tanto, ésta puede o no ser cumplida por el Estado de que se trate, como acto de voluntad política en el plano de dicha relación multinacional; sin embargo, la aludida recomendación (al igual que las emitidas por las comisiones nacionales), por sí misma no constituye, modifica o extingue una situación jurídica concreta y específica en beneficio o perjuicio de los particulares, esto es, no establece el surgimiento de un derecho público subjetivo a cuyo cumplimiento esté constreñido el Estado o autoridad en cuestión. Por lo anterior, si no existe ningún precepto en la legislación nacional ni en el ámbito de un tratado internacional exigible que determine la obligatoriedad vinculante de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es evidente que el eventual incumplimiento de alguna de ellas, en sí mismo, no constituye la transgresión a disposición legal alguna cuyo acontecer implique violación de garantías por parte del Estado mexicano en perjuicio de particulares en concreto, debido a que, a su vez, la recomendación en sí tampoco constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo (énfasis agregado).*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión 136/2002, 13 de diciembre de

2002, Unanimidad de votos, Ponente: José Nieves Luna Castro, Secretaria: Raquel Mora Rodríguez.

*Comentario conjunto a las tesis 2 y 3:* En la primera parte del criterio dos se afirma que las recomendaciones de la CIDH no poseen carácter vinculante y de acuerdo con la interpretación judicial mexicana a la Convención Americana de Derechos Humanos se afirma que ésta no precisa el cumplimiento forzoso de las recomendaciones de la Comisión. Se puede estar en principio de acuerdo con esta afirmación, pero desconoce la interpretación oficial y definitiva de la Convención Americana a cargo precisamente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha establecido el criterio judicial de que los Estados *tienen la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos* y que México, *al ratificar la Convención Americana, se compromete a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.*

Estos son precisamente los estándares a partir de los cuales se debe analizar y calificar la conducta adoptada por los Estados respecto a las recomendaciones que en casos concretos les dirige la Comisión Interamericana, de manera que en el ámbito interno corresponde a las autoridades involucradas demostrar que han *atendido* tales recomendaciones o que en efecto han realizado *sus mejores esfuerzos* para cumplir con ellas. Así, contrario a lo que se afirma al inicio de la tesis que se comenta, sí existen razones y fundamento jurídico para afirmar que las recomendaciones de la CIDH no carecen totalmente de vinculatoriedad u obligatoriedad.

La segunda parte del criterio dos es acertada, al rechazar la pretensión del recurrente en el amparo de equiparar al Informe de la CIDH con una sentencia de amparo, y de pretender bajo esta aseveración que el primero sea aplicable con los procedimientos previstos para tal efecto en la Constitución federal y en la Ley de Amparo misma.

El criterio número tres confirma y detalla algunos de los aspectos a los que nos hemos referido. En primer lugar ofrece afirmaciones más concretas del por qué, en opinión del TCC, que decidió el recurso de revisión, es posible equiparar la CIDH a la CNDH, que como señalamos párrafos atrás, sólo pueden identificarse si el análisis entre ambas es superficial.

En efecto, el argumento judicial expresado consiste en que si son equiparables en cuanto a su función, también lo son por ende sus recomendaciones. Además de los elementos que desvirtúan la identidad que se pretende

sostener, hay que señalar que el fundamento que se señala en la tesis acerca de la función de la CIDH es errado; en primer lugar, se cita el artículo 41, inciso 5, de la Convención Americana, que no existe como tal, pues el texto que se reproduce corresponde en realidad al artículo 41.b de la misma Convención; en segundo término, las atribuciones de la CIDH con respecto a la tramitación y decisión de peticiones individuales, deriva de los artículos 33 y 41.f de la CADH.

De conformidad con el artículo 33 aludido, la Comisión Interamericana es competente para conocer de asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención Americana, y entre las funciones de la Comisión que enumera el artículo 41.f de la CADH se encuentra la de *actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51* de la propia Convención, que establece las reglas básicas de la tramitación de peticiones individuales y comunicaciones interestatales.

Más adelante en la tesis, como otro punto de la supuesta identidad entre la CNDH y la CIDH, se afirma que ambas *carecen de un mecanismo propio para hacerse exigibles mediante el ejercicio de alguna facultad de imperio o autoridad, esto es, coercitivamente*. A este respecto hay que señalar que las recomendaciones de la CIDH, así como las normas derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos, tienen dos planos de supervisión o de garantía; el primero de ellos es el plano supranacional, que se efectúa por los órganos internacionales de supervisión a través del estudio de los informes periódicos que presentan los Estados, las visitas *in situ*, la tramitación de peticiones individuales a través de procedimientos parajudiciales y, en casos excepciones, mediante procesos ante órganos jurisdiccionales internacionales. En el plano interno, corresponde precisamente a los Estados, como uno contar con la legislación y los mecanismos apropiados para hacer efectivos los derechos de fuente internacional, incluyendo las determinaciones de los órganos *supra* nacionales de supervisión.

No se debe perder de vista que el secretario de Relaciones Exteriores tiene entre sus facultades no delegables, de acuerdo con el Reglamento Interior de la propia Secretaría,<sup>18</sup> las de acordar las acciones correspondientes al cumplimiento de los compromisos internacionales de México, en coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo federal y sus órganos desconcentrados (artículo 7o., fracción XII); de igual forma, al consultor jurídico corresponde vigilar y dar seguimiento a la instrumenta-

18 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de agosto de 2001.

ción jurídica de los compromisos derivados de tratados internacionales (artículo 11, fracción XIII); y al director general de Derechos Humanos de la propia Secretaría toca promover la adopción de las medidas necesarias para resolver favorablemente a las quejas o denuncias, presentadas en contra del Estado mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos (artículo 27, fracción VII).

De igual forma, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>19</sup> se atribuye a la Secretaría de Gobernación conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia, y expresamente *vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto* (artículo 27, fracciones XII y XIII). Dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobernación, corresponde a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos *atender las recomendaciones dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado mexicano y dar trámite administrativo a las disposiciones jurídicas que procuren el pleno respeto y cumplimiento*, por parte de las autoridades de la administración pública federal, de las disposiciones jurídicas que se refieren a las garantías individuales y a los derechos humanos (artículo 21, fracciones VI y VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación).<sup>20</sup>

No obstante lo anterior, en México no existen mecanismos claros y específicos para exigir el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, es por ello que esto se planteó vía el juicio de amparo, de ahí que la pregunta sigue siendo si a través de éste puede llevarse a cabo o no dicha función. Por otra parte, consideramos inapropiado hacer alusión al elemento de coercitividad, pues desde ese ángulo se socavaría incluso la autoridad de las sentencias de la Corte Interamericana, que tampoco contemplan un mecanismo *coercitivo*, pero no hay duda de su carácter obligatorio para los Estados (artículos 62 y 63 de la CADH).

Con relación a las recomendaciones de los organismos nacionales, su naturaleza no vinculante está prevista de forma expresa en la propia Constitución, artículo 102, apartado B, en la parte en que se afirma que éstos *formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas*.

En otra parte de la tesis que se comenta, se narra desde el punto de vista del TCC el procedimiento que sigue en el ámbito internacional el Informe de-

<sup>19</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de diciembre de 1976.

<sup>20</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 30 de julio de 2002.

finitivo que contiene las conclusiones y recomendaciones de la CIDH en un caso concreto, mismo que puede ser publicado. En la tesis se señala que el Estado al que se dirige el Informe puede o no cumplir con lo que éste señala, como mero *acto de voluntad política*, afirmación con la que no estamos de acuerdo y que se ve controvertida por los propios criterios de la Corte Interamericana y las resoluciones de la Asamblea General de la OEA, a los que hemos hechos referencia, y a la naturaleza plenamente jurídica de los compromisos internacionales de respeto y protección que adquieren los Estados al ratificar la Convención Americana.

No se debe perder de vista que la propia Convención Americana en su artículo 1.1 deja en claro la naturaleza de los compromisos de los Estados partes, en el sentido de que “Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar *los derechos y libertades reconocidos en ella* y a garantizar su libre y pleno ejercicio *a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción*, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (énfasis agregado).

Se debe señalar, además, que el plano de exigibilidad internacional de los compromisos de un Estado en materia de derechos humanos, complementa, pero en modo alguno agota u obstaculiza la posibilidad de que la corrección de las violaciones plasmadas en un informe internacional se exija en el ámbito interno, máxime cuando la implementación de las recomendaciones contenidas en dicho informe van dirigidas al Estado para su atención por las autoridades nacionales competentes. Como ya hemos comentado, en el plano exclusivamente internacional la Comisión Interamericana cuenta ya con atribuciones para dar seguimiento a sus recomendaciones y llamar a cuentas a los Estados sobre su cumplimiento, los que, se insiste, tienen obligación de atenderlas y de llevar a cabo sus mejores esfuerzos para cumplirlas, lógicamente en el ámbito interno donde la violación a derechos humanos tuvo lugar.

En la última parte de la tesis se suman dos elementos adicionales a los ya comentados; con base implícitamente en el concepto de “interés jurídico” que ha sido interpretado por la jurisprudencia básicamente como la existencia de un derecho público subjetivo,<sup>21</sup> de manera que se afirma que si no hay precepto alguno que haga exigible el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, no puede haber trasgresión alguna de derechos fundamentales, de lo cual se sigue que en tal circunstancia no ha-

21 Véase la tesis bajo el rubro “Interés jurídico. Interés simple y mera facultad. Cuando existen”; séptima época, instancia: Plen, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Parte: 37 Primera Parte; Tesis, página: 25.



bría afectación a los intereses jurídicos del solicitante del amparo, lo que tornaría a éste improcedente.

Consideramos que el interés jurídico se surte si atendemos al sentido del artículo 1o. de la Convención Americana a cual hemos hecho alusión, que deja en claro el deber jurídico de respeto y garantía de los derechos a cargo del Estado, y se le vincula a la interpretación del artículo 2o. de la propia Convención, en el sentido de que un Estado debe adoptar *las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades*. Entre tales medidas *de otro carácter para hacer efectivos tales derechos y libertades*, podría estar por supuesto permitir judicialmente que el amparo amplíe su ámbito protector para contemplar la posibilidad de impulsar a las autoridades a cumplir con lo dispuesto por las normas internas de carácter superior, como son las derivadas de los tratados de derechos humanos.

La exigibilidad de tales derechos por parte de los particulares está implícita en el deber de respeto y de garantía por parte del Estado, máxime cuando ha sido tramitado un procedimiento en el cual éste tuvo amplias oportunidades de audiencia y de defensa, que concluyó con la declaración de la existencia probada de una violación a los derechos humanos ante un órgano con facultades para ello, mismo que emitió recomendaciones para lograr la solución al caso planteado en el marco de las obligaciones jurídicas aceptadas por el Estado al ser parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Desde otro ángulo, la sola falta de atención de las recomendaciones de la CIDH y de la fundamentación por escrito por parte del Estado de que realizó sus mejores esfuerzos por cumplir con ellas, derivaría al menos en la trasgresión a los siguientes artículos:

a) Artículo 133 constitucional, por desatender el sentido oficial de las normas de un tratado internacional en vigor (dado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana), aprobado por el Senado de la República, ratificado internacionalmente por el Poder Ejecutivo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*;

b) Artículo 15 constitucional, en virtud de que las disposiciones de la Convención Americana en lo que benefician o enriquezcan a las garantías individuales previstas en la Constitución, adquieren el rango y la autoridad de éstas, atendiendo a la interpretación a *contrario sensu* de la parte última de dicho precepto.

c) Artículo 16 constitucional, en virtud de la falta de fundamentación y motivación por parte de las autoridades mexicanas, al no señalar de manera precisa cuáles y de qué tipo fueron sus mejores esfuerzos por cumplir con las recomendaciones de la CIDH.

Por último, en la tesis se afirma sin mayor explicación que *la recomendación en sí tampoco constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo*. Con esta afirmación se pierde completamente el rumbo de los temas objeto de estudio, pues no se trata de impugnar vía amparo las recomendaciones de la CIDH —hipótesis en la cual éstas deben cumplir con el carácter de acto de autoridad para efectos del amparo—, lo que sí podría constituir actos de autoridad son precisamente las acciones y omisiones de autoridades concretas que fueron calificados como violaciones a los derechos humanos de fuente internacional, pero incorporados plenamente al ámbito interno.

#### *Tesis número 4.*

Improcedencia. Causal prevista en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el artículo 1o., ambos de la Ley de Amparo, cuando se reclama por sí mismo el posible incumplimiento de una recomendación emitida por alguna comisión de derechos humanos, nacional o internacional.<sup>22</sup>

De acuerdo con la estructura constitucional orgánica, el ejercicio de las funciones de autoridad está supeditado a la regulación de su propio desempeño emanado de la Ley Fundamental y de las derivadas de esas disposiciones fundamentadoras. Así, las autoridades como tales están obligadas a cumplir con sus obligaciones surgidas de la ley, sean éstas de carácter positivo o negativo. En tal virtud, la autoridad debe acatar su obligación de hacer aquello que la ley le ordena, o de abstenerse de realizar lo que la ley le prohíbe. El potencial incumplimiento a esas obligaciones (traducido en actos positivos o negativos), que repercute en la esfera jurídica de los particulares, es lo que da lugar al surgimiento de un derecho público subjetivo a favor de éstos, que les permite, en términos del marco constitucional de la nación, acudir al juicio de amparo, instrumento de control constitucional que garantiza el respeto, tutela o reparación, según el caso, de los derechos fundamentales reconocidos y jurídicamente provistos de esa garantía de protección; de tal manera que *de no existir un supuesto de obligación para una determinada autoridad, no puede hablarse entonces de un incumplimiento o de una transgresión formal o material respecto de precepto legal o disposición constitucional alguna y, por tanto, en esos casos el actuar, por parte de la autoridad, queda al margen de su actividad jurídicamente regulada y sujeta a control, lo que se traduce en que, en tales supuestos, la conducta o comportamiento del agente o ente público no constituya un acto de autoridad para efectos del amparo, tal es el caso de los actos de índole personal o del estricto ámbito ético y moral que no quedaron comprendidos por la normatividad aplicable*. En consecuencia, es de concluirse que si las

22 Novena época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t.: XVIII, julio de 2003, Tesis II.2o.P.76 P, página: 1120, materia: Penal, Común Tesis aislada.

recomendaciones de las comisiones de derechos humanos (que tampoco constituyen actos de autoridad para efectos del amparo), no tienen el carácter de vinculantes, al no existir una obligación legal de su acatamiento forzoso, ni un procedimiento constitucionalmente creado hasta el momento para lograr asignarles ese carácter, *es evidente entonces que el comportamiento indiferente o de omisión respecto de acatar o no el contenido de las sugerencias (no órdenes) contenidas en la recomendación de que se trate, no representa el incumplimiento a un deber por parte del órgano estatal o Estado mismo al que se dirija, como acto de autoridad para los efectos del amparo, de acuerdo con la normatividad constitucional y legal existente en este país, hasta este momento*; de manera que la pretensión de reclamar mediante el juicio de garantías, por sí mismo y genéricamente, un posible “incumplimiento” al contenido de una recomendación de alguna comisión de derechos humanos, sea nacional o internacional, *produce la actualización de la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 1o., ambos de la Ley de Amparo* (énfasis agregado).

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión 136/2002, 13 de diciembre de 2002, Unanimidad de votos, Ponente: José Nieves Luna Castro, Secretaria: Raquel Mora Rodríguez.

*Comentario:* Como es posible apreciar, la presente tesis es la culminación del encadenamiento argumentativo judicial, para intentar justificar la improcedencia del juicio de amparo planteado con la intención de hacer efectivas las recomendaciones de la CIDH en el ámbito interno.

De conformidad con las apreciaciones vertidas en la tesis, el punto central es demostrar la existencia de una obligación de las autoridades con respecto al cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH y de paso al resto de las comisiones de derechos humanos, federales y locales, y como no fue satisfecho dicho requisito de conformidad con los argumentos judiciales vertidos en la tesis, la actuación de las autoridades con respecto a dichas recomendaciones, *no está sujeta a control alguno y es únicamente de índole ético y moral*. En pocas palabras, según el planteamiento hecho en la tesis, no se puede incumplir u obligar a cumplir aquello que no se está obligado a hacer u omitir jurídicamente, no obstante, como hemos demostrado, tal deber jurídico existe, así sea una versión *débil* del mismo.

En el mismo orden de ideas, de la tesis se sigue el criterio judicial de que las recomendaciones no son más que *sugerencias*, de manera que las autoridades pueden mostrar hacia las mismas un *comportamiento indiferente o de omisión* sin posibilidad alguna de que se les imponga judicialmente su atención, ni que demuestren al menos el cumplimiento de

una obligación de *comportamiento*, en el sentido de que llevaron o están llevando a cabo sus mejores esfuerzos por cumplir dichas recomendaciones y solucionar el problema planteado.<sup>23</sup>

Llama la atención que después de múltiples argumentos inclinados a configurar una multiplicidad de causales de improcedencia de las previstas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, la autoridad judicial decida finalmente utilizar como fundamento la fracción XVIII de dicho precepto, que señala que el juicio de amparo es improcedente “En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley”, la cual se relacionó con el artículo 1o. de la misma Ley de Amparo (que esencialmente reproduce el artículo 103 de la Constitución federal), y que determina como objeto del amparo resolver, entre otras, toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Como la tesis no hace distinción alguna, se debe entender que el incumplimiento de las recomendaciones de la CIDH no constituye, por una parte, *una ley o un acto de autoridad* y que tampoco se trata de *una violación a las garantías individuales*.

Fuera de los comentarios que nos han merecido las tesis concretas que hemos analizado, no deja de ser cierto que el planteamiento de la eficacia de las recomendaciones de la CIDH, de acuerdo al estado actual de los criterios judiciales de interpretación de la Ley de Amparo, debe salvar exitosamente en principio las hipótesis de improcedencia del amparo, pero también debe reflexionarse desde ahora sobre los efectos que en su momento traería la concesión de un amparo de esa naturaleza, esto es, volver las cosas al estado que guardaban hasta antes de la violación o, por otra parte, obligar a las autoridades a realizar aquello en lo que han sido omisas.

Las recomendaciones de la CIDH por lo regular abarcan tanto actos positivos, como negativos, por lo que el eventual otorgamiento del amparo es compatible con la finalidad que se busca, esto es, que las autoridades nacionales ajusten sus actividades al respeto que deben a los derechos humanos como piedra angular de todo Estado de derecho.

<sup>23</sup> No obstante lo anterior, hay que recordar que el Informe Definitivo 2/99 emitido por la CIDH en el caso Manuel Manríquez San Agustín (caso 11.509, de 23 de febrero de 1999), fue valorado positivamente como prueba de las violaciones a derechos humanos que señalaba, de manera que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal decidió declarar fundado el reconocimiento de inocencia planteado con base en el Informe de la CIDH por la defensa del señor Manríquez, quien gracias a esto obtuvo su libertad, permitiendo con ello que la Comisión Interamericana diera por cumplida la recomendación correspondiente.

## V. OBSERVACIONES FINALES

El análisis panorámico que hemos realizado sobre la naturaleza de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sus rasgos distintivos con respecto a las que emiten los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, así como los comentarios que hemos hecho a propósito de las tesis jurisprudenciales estudiadas, están dirigidos a identificar y fundamentar un deber jurídico mínimo de las autoridades nacionales de atender y de tratar seriamente de cumplir con las recomendaciones derivadas de los Informes de la mencionada Comisión, en beneficio de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

La improcedencia del amparo para hacer efectivas las recomendaciones de un organismo internacional como la CIDH, no es más que un síntoma de un problema mayor que es la inexistencia en México de un instrumento de garantía jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los tratados ratificados por nuestro país, cuya aplicación descansa primordialmente en aquellos organismos no jurisdiccionales que han decidido hacer realidad su deber constitucional de proteger los derechos humanos que *ampara el orden jurídico mexicano* (artículo 102, apartado B, constitucional).

Hasta ahora, el juicio de amparo no ha ampliado —o no se ha permitido que lo haga— su ámbito protector a los derechos contenidos en los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano, en calidad de normas jurídicas de alta jerarquía. Esto ha dejado en una zona gris o de penumbra los derechos contenidos en los cerca de setenta instrumentos internacionales de los que México es parte; para decirlo lisa y llanamente, hay un alto porcentaje de normas del ordenamiento mexicano que es regularmente ignorado en perjuicio de sus destinatarios, sin mayores consecuencias para las autoridades obligadas a acatarlo.

Si se reconociera en el amparo dicha posibilidad, hasta ahora sólo implícita, se abriría una nueva etapa de resplandor del que desafortunadamente ha carecido por décadas. A esto hay que agregar que el Estado mexicano ha fijado internacionalmente su postura al respecto, en el sentido de que el amparo es, en efecto, el instrumento de garantía de los derechos previstos en los tratados de derechos humanos; así lo consignó la propia CIDH en el “Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México”, emitido por la Comisión el 24 de septiembre de 1998,<sup>24</sup> que en su párrafo 100 apunta que el Estado mexicano afirmó: “...existe la posibilidad de

24 OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, septiembre 24, 1998, Original: Español.

que los derechos consagrados en los tratados internacionales tengan aplicación judicial, pues la inobservancia de tales derechos implicaría la violación de los artículos 16 y 133 constitucionales que establecen el principio de legalidad y el de jerarquía normativa de los tratados en el orden jurídico mexicano, respectivamente”.

Se debe reconocer que en el ordenamiento mexicano no hay nada jurídicamente sólido e insalvable que impida que el amparo despliegue sus mejores efectos en beneficio de los derechos humanos, incluyendo la eficacia de las recomendaciones de la CIDH e incluso una eventual sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por más sutilezas técnicas que se intente hacer valer en contrario. En efecto, no todo ello depende únicamente de la aprobación de una nueva Ley de Amparo, que de suyo sería lo ideal y deseable, sino de algo más inmediato como sería el replanteamiento vía interpretación judicial de conceptos anquilosados como los de “autoridad para efectos del amparo”, “interés jurídico”, o las diversas categorías de “actos de autoridad”, entre otros.

No se debe olvidar que la regulación del amparo no previó en sus inicios hipótesis de improcedencia algunas, mismas que fueron delineadas de manera casuista a través de los criterios jurisprudenciales de la propia Suprema Corte de Justicia, hasta que finalmente se sistematizaron y formularon de manera expresa en el artículo 779 del Código de Procedimientos Federales del 6 de octubre de 1897. En la exposición de motivos del mencionado ordenamiento se señaló que agrupar lo que entonces eran considerados todos los casos de improcedencia era una *tarea difícil y peligrosa, pero con la cual se logró ordenar la materia y precisar los motivos, antes sujetos al inseguro criterio de una jurisprudencia vacilante y contradictoria*.<sup>25</sup>

Cabría preguntarse si subsisten todos los motivos de improcedencia establecidos inicialmente a la luz de las experiencias judiciales y las circunstancias presentes en nuestro país a fines del siglo XIX, o si es posible replantear algunos de ellos o al menos reinterpretarlos bajo la realidad actual de la existencia de un número cada vez mayor de tratados de protección de los derechos humanos y de órganos supranacionales de protección internacional, los cuales difícilmente podrían haber tenido en cuenta o siquiera vislumbrado los precursores y forjadores del juicio de amparo mexicano.

<sup>25</sup> Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *Evolución de la Ley de Amparo*, México, UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 408.