



Anuario Mexicano de Derecho

Internacional

ISSN: 1870-4654

amdi_ijj@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de
México
México

Cossío Díaz, José Ramón

Algunas notas sobre el caso Rosendo Radilla Pacheco

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XIV, 2014, pp. 803-834

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402740630023>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Algunas notas sobre el caso Rosendo Radilla Pacheco

Some Notes on the Rosendo Radilla Pacheco Case

José Ramón Cossío Díaz*

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *La notificación al Poder Judicial y la formación de la consulta a trámite*. III. *Los alcances de la consulta a trámite*. IV. *Las razones por las cuales debía cumplirse con la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la forma de hacerlo*.

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor de derecho constitucional en el ITAM. Este ensayo derivó del voto particular que formuló el autor respecto de la resolución que adoptó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia al resolver el expediente Varios 489/2010 en sesión del 7 de septiembre de 2010. El autor agradece a Raúl Manuel Mejía Garza, Francisca Pou Giménez y a Karlos Artemio Castilla Juárez su participación en la elaboración de este documento.

Este voto desarrolla mi disidencia sobre la decisión adoptada por la mayoría del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 489/2010, en sesión del 7 de septiembre de 2010.

Para exponer los motivos de mi disenso, relataré brevemente los antecedentes del asunto (I), describiré la forma en que el Poder Judicial de la Federación fue notificado de la sentencia del caso Radilla Pacheco (II), así como las razones por las cuales la consulta a trámite era el medio para atender lo que se consultó por el presidente de esta Corte (III), para, finalmente, exponer las razones por las cuales considero resultaba necesario dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco y la manera en que debía llevarse a cabo (IV).

I. ANTECEDENTES

Es pertinente aclarar que el asunto que nos ocupa no se origina en ningún juicio de amparo ni algún otro recurso tramitado dentro de la jurisdicción nacional, sino que se deriva directamente de las medidas de reparación establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia, votada por unanimidad, del caso Radilla Pacheco, del 23 de noviembre de 2009 y notificada al Estado mexicano el 15 de diciembre de 2009.

Esta sentencia de la Corte Interamericana, a su vez, tiene su origen en la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y por la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México en contra del Estado mexicano el 15 de noviembre de 2001, con motivo de la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco ocurrida el 25 de agosto de 1974 en el estado de Guerrero.

Esta sentencia es resultado de un largo proceso previo que tuvo como etapas previas las siguientes:

- a) La determinación por la Comisión, el 27 de julio de 2007, de que el Estado mexicano había violado los derechos humanos del señor Radilla Pacheco y formuló las recomendaciones que debían satisfacerse a fin de remediar tal violación.
- b) La decisión el 13 de marzo de 2008, posterior a la constatación de que el Estado no había cumplido plenamente con estas recomendaciones, de someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante demanda del 15 de marzo de 2008, en la que se pidió se declarara la responsabilidad internacional del Estado por la violación de diversos derechos consagrados en la Convención.

II. LA NOTIFICACIÓN AL PODER JUDICIAL Y LA FORMACIÓN DE LA CONSULTA A TRÁMITE

JOSE RAMÓN COSSÍO DÍAZ

La consulta a trámite se dio en razón de que el 24 de mayo de 2010, por instrucciones del secretario de gobernación, el titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, por medio de su oficio número UPDDH/911/3156/2010 dirigido al ministro presidente, remitió copia de la sentencia dictada por la Corte Interamericana en el caso Radilla Pacheco, y sometió a la consideración de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal la celebración de una reunión a fin de dialogar respecto a la manera en que el Poder Judicial de la Federación daría tratamiento a los resolutivos de dicha sentencia en los que se vincula al Poder Judicial de la Federación.

De este modo, vale la pena aclarar que aun cuando la mayoría del Tribunal Pleno señaló que el Poder Judicial no había sido notificado y que nadie había informado de manera oficial el contenido de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Poder Judicial de la Federación, el oficio antes referido y la copia de la sentencia fueron recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia desde el 25 de mayo de 2010.

Como consecuencia del oficio señalado, por escrito presentado el 26 de mayo de 2010 en la Oficina de Certificación Judicial y Corres-

pondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia en su carácter de ministro presidente de esta Corte y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, presentó una consulta a trámite encaminada a evaluar las medidas a seguir para atender la sentencia y las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Radilla Pacheco *vs.* Estados Unidos Mexicanos, por considerar muy trascendente la posición y las acciones que el Poder Judicial de la Federación debía adoptar al respecto; el documento donde se consultó al tribunal pleno expresamente se señalaba que:

... someto a la consideración de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la necesidad de que sea designado un ministro ponente para que analice los alcances y efectos de la referida sentencia internacional y con ello, se ponga a la consideración del Pleno el trámite que deberá corresponder a fin de atender lo que se señala en la referida resolución.

...

No omito manifestar que el tema que se somete a su consideración debe ser analizado lo antes posible, pues si bien no hay un plazo determinado para cumplir con las medidas que se pide se lleven a cabo, el Estado mexicano está obligado a enviar el 15 de diciembre de 2010 a la Corte Interamericana un informe relativo a las medidas adoptadas para cumplir con la sentencia.

De este modo y por acuerdo del 27 de mayo de 2010, el presidente de la Corte ordenó la formación y el registro del expediente Varios 489/2010.

III. LOS ALCANCES DE LA CONSULTA A TRÁMITE

Una consulta a trámite es un expediente que se forma por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el presidente de ésta estima dudoso o trascendente el trámite que deberá dársele a un asunto que se encuentra dentro de su competencia.

Por su naturaleza, no existe una manera única de atender y resolver ese tipo de expedientes, pues aun cuando se le denomina “consulta a trámite” y podría dar la idea de que la respuesta que se da al presidente de la Suprema Corte es sólo para orientarlo respecto al trámite que éste debe ordenar en un asunto determinado, lo cierto es que, de los 13 expedientes de este tipo resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre los años 2000 y 2010, en nueve se han hecho análisis sustantivos de distinta intensidad que en algunos casos no sólo guían respecto al trámite, sino que resolvieron de fondo el tema que se planteó (667/2009, 1389/2007, 1249/2007, 670/2006, 135/2006, 1126/2005, 799/2005, 1648/2001 y 698/2000), al ordenarse desde la expedición de copias, la determinación de los derechos que debía pagar el máximo tribunal por consumo de agua, la forma en que debían presentarse informes de actividades y hasta los procedimientos que debían seguirse u observarse por otros órganos jurisdiccionales. En el restante número de casos se ha ordenado desechar la consulta, por considerar que es competencia de otro órgano lo que se consulta o por considerarse que quien presentaba la consulta original respecto a un tema no se encontraba legitimado para ello.

No existe, por tanto, un patrón claro de precedentes en cuanto a la extensión y/o restricciones específicas de una consulta a trámite, aunando a que la consulta que en el expediente 489/2010 planteó el presidente de la Corte, no podía tener precedente alguno, ya que se trataba de la primera vez que el Poder Judicial de la Federación se encontraba frente a una sentencia internacional que directamente lo vinculaba a cumplir con determinadas acciones y por tanto, la primera vez que se planteaban las preguntas de cómo, quién y cuándo se debía cumplir con una sentencia internacional obligatoria y definitiva.

Así, no comparto la conclusión definitiva a la que llegó una mayoría de ocho integrantes del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a que el proyecto presentado bajo mi ponencia excedió los fines de la consulta ya que, como he señalado, no existe ningún referente en cuanto a los alcances y límites de la misma.¹ Además de

¹ De los 13 expedientes de este tipo resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre los años 2000 y 2010, en 9 se han hecho análisis sustantivos (667/2009, 1389/2007, 1249/2007, 670/2006, 135/2006, 1126/2005, 799/2005, 1648/2001 y 698/2000) que

que en el documento por el cual se formuló la consulta expresamente se le pedía al ministro ponente que analizara los alcances y efectos de la referida sentencia internacional, y propusiera al Pleno el trámite correspondiente; esto claramente se entiende como el trámite sustantivo al contenido de la sentencia internacional, y no la mera determinación de que la misma tenía que ser estudiada a su vez por otro ministro en cuanto al fondo, esto es totalmente contrario a la economía procesal que deben seguir los trámites que se encuentran bajo el conocimiento de este tribunal, aunado a la premura que implicaba la entrega del informe sobre los avances del cumplimiento de la sentencia misma.

Por lo que, ante el contenido del escrito de solicitud de consulta a trámite presentada por el presidente de la Suprema Corte y los precedentes de resolución en ese tipo de expedientes, además de la existencia de una notificación oficial por parte del Ejecutivo, resulta evidente que por medio de la consulta a trámite se debía dar una respuesta integral a la duda planteada por el presidente de la Corte y, con ello, atender en la parte que le corresponde al Poder Judicial de la Federación sin evasivas y sin el establecimiento de trámites innecesarios la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco.

IV. LAS RAZONES POR LAS CUALES DEBÍA CUMPLIRSE CON LA SENTENCIA DICTADA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA FORMA DE HACERLO

1. *Cuestiones previas*

Para avanzar en el análisis de la cuestión jurídica que se planteaba en la presente consulta, resultaba necesario clarificar, para empezar, la na-

han ordenado desde la expedición de copias, los derechos que debía pagar el Máximo Tribunal por consumo de agua, la forma en que debían presentarse informes de actividades y hasta los procedimientos que debían seguirse u observarse por otros órganos jurisdiccionales. En el restante número de casos se ha ordenado desechar la consulta, por considerar que es competencia de otro órgano lo que se consulta o por considerar que quien presentaba la consulta original respecto a un tema no se encontraba legitimado para ello.

turaleza, los alcances y los efectos de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, así como del origen de las obligaciones internacionales que se determinaron violadas por el Estado mexicano.

Cabe señalar que el trámite y análisis de la sentencia del caso *Radilla Pacheco* no exigía hacer un pronunciamiento sobre la jerarquía de los tratados en nuestro ordenamiento jurídico, ni evaluar la manera en que la Corte Interamericana había actuado, y mucho menos determinar por este medio la inconstitucionalidad de alguna disposición legal ni interpretar la Constitución.

Lo que nos correspondía determinar es la manera en que el Poder Judicial de la Federación, como componente del Estado mexicano, debe atender las obligaciones internacionales asumidas por el Estado al convertirse en signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, seguidos los procedimientos previstos en nuestra Constitución para ese fin, así como determinar si esas obligaciones son exigibles y en qué medida lo son.

A. Las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos

De acuerdo con el derecho internacional, un Estado parte en cualquier tratado está obligado a cumplir y garantizar el cumplimiento, dentro del ámbito de la jurisdicción respectiva, de todos y cada uno de los compromisos que derivan del mismo, interpretando sus cláusulas de buena fe y conforme a las reglas hermenéuticas propias del derecho internacional. En el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, por tanto, los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están obligados a asegurar el cumplimiento de la misma y a prevenir su violación, debiendo la actuación de todos sus órganos respetar y garantizar los derechos humanos que protege.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, fue negociada por el presidente de la República de conformidad con el artículo 89, fracción X, constitucional, junto con los demás Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre De-

rechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica. Entró en vigor el 18 de julio de 1978 y el Senado de la República aprobó la adhesión al mismo el 18 de diciembre de 1980, de conformidad con los artículos 76, fracción I, de la Constitución, y el artículo 15 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, siendo publicada la aprobación de adhesión en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981. Dicha adhesión fue depositada ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos —órgano autorizado por el tratado para el depósito de los instrumentos de adhesión— el 24 de marzo de 1981, por lo que, de conformidad con los artículos 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 74 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 24 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, a partir de esa fecha entró en vigor para México y quedó comprometido el Estado mexicano a cumplir con las obligaciones de ella derivadas en el ámbito internacional, ante el sistema interamericano y respecto de toda persona sujeta a su jurisdicción.

Al ratificar el Pacto de San José, el Estado mexicano formuló las siguientes declaraciones interpretativas y reservas:

Declaraciones Interpretativas:

a) Con respecto al párrafo 1 del artículo 4, considera que la expresión “en general”, usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción” ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

b) Por otra parte, es el concepto del Gobierno de México que la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12.

Reserva:

El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

El 9 de abril de 2002 el gobierno de México notificó a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos su intención de

retirar parcialmente las declaraciones interpretativas y la reserva, las cuales subsistieron en los siguientes términos:

Declaración interpretativa:

Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión “en general” usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción”, ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Reserva:

El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

La diferencia entre las reservas y las declaraciones interpretativas radica, como es sabido, en que mediante estas últimas el Estado no excluye o modifica una obligación, sino que únicamente acuerda la interpretación individual de una disposición del tratado.² El Estado mexicano, por tanto, sólo excluyó de las obligaciones que le impone la Convención Americana sobre Derechos Humanos las relativas a reconocer a los ministros de culto el derecho al voto pasivo y a asociarse con fines políticos. Las demás fueron plenamente asumidas, bajo el acuerdo sólo de que la expresión “en general” contenida en el artículo 4o. de la misma debía entenderse en los términos fijados en la declaración interpretativa.

Al adherirse a la Convención Americana sobre Derechos Humanos con la sola formulación de dos reservas y dos declaraciones interpretativas —una de ellas ya retirada— el Estado mexicano se obligó a cumplir con todo el contenido de esa Convención y a respetar los derechos y libertades en ella reconocidos, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción.³ También quedó comprometido a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas necesarias para hacer

² Cfr. Herdegen, Matthias, *Derecho internacional público*, México, UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2005, p. 128.

³ Artículo 1.1 de la CADH.

efectivos tales derechos y libertades,⁴ lo cual incluye medidas de tipo administrativo, legislativo y jurisdiccional propias de los poderes que componen el Estado.⁵

Además, de conformidad con el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado mexicano aceptó cumplir como *Estado federal* con todas las disposiciones de dicho tratado relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial y, en cuanto a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el *gobierno nacional* debe tomar las medidas pertinentes, conforme a la Constitución y las leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de la Convención.

De conformidad con el artículo 62.1⁶ de la Convención Americana, al depositar su instrumento de ratificación o adhesión a dicha Convención o en cualquier momento posterior, todo Estado parte puede declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial la competencia de la Corte Interamericana sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esa Convención.

El Estado mexicano no reconoció como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte Interamericana al momento de su adhesión en 1981, sino hasta el 16 de diciembre de 1998, formulando tal reconocimiento en los siguientes términos:

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 o 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.

⁴ Cfr. artículo 2 de la CADH.

⁵ Cfr. Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia, vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Santiago, Universidad de Chile, 2003, pp. 11 y 12.

⁶ Cfr. Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 591 y ss.

2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.

3. 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 la han denunciado.

El Estado mexicano limitó entonces sus obligaciones frente a la Corte Interamericana y, por tanto, la competencia contenciosa de ésta, cuando se trate de casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y respecto a hechos o actos jurídicos anteriores a la fecha del depósito de esa declaración, salvado el caso de violaciones continuas. Para el resto de casos y supuestos reconoció con carácter general y continuo la competencia contenciosa de la Corte Interamericana hasta un año después de la fecha en que denunciara la Convención Americana.

Lo anterior significa que, a partir de la fecha de depósito de la declaración de reconocimiento de competencia de la Corte Interamericana, ésta puede exigirle al Estado mexicano el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los instrumentos interamericanos, salvo las que fueron reservadas y dejadas fuera de la competencia de ese tribunal. Sólo mediante la denuncia del tratado y pasado un año de ésta puede el Estado mexicano dejar de cumplir con las obligaciones internacionales que adquirió y no excluyó ni modificó por medio de una reserva. Cualquier incumplimiento a esas obligaciones puede generar responsabilidad internacional que puede ser determinada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, junto con las consecuencias que deriven del incumplimiento.

Por tanto, el Estado mexicano tiene el deber de cumplir con todas y cada una de las obligaciones que adquirió al adherirse a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con las sentencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al haber reconocido la competencia contenciosa de ésta.

Resumiendo, lo único que no le es exigible al Estado mexicano en el sistema interamericano de derechos humanos hasta mayo de 2010⁷ es lo siguiente:

- a) El reconocimiento del derecho de voto activo a los ministros de culto religioso.
- b) El reconocimiento del derecho de asociación con fines políticos a los ministros de culto religioso.
- c) La presentación del Estado mexicano a un procedimiento ante la Corte Interamericana y, en su caso, el cumplimiento con la sentencia si el asunto deriva de hechos relacionados con la aplicación del artículo 33 de la Constitución.
- d) El cumplimiento de una sentencia de la Corte Interamericana que determine violaciones a la Convención Americana por hechos y actos ocurridos con anterioridad al reconocimiento de su competencia, salvo los casos de violaciones continuas o permanentes.

*B. Valor y alcance de las sentencias de la Corte Interamericana,
por lo que concierne al Estado mexicano*

Como se ha señalado, el Estado mexicano aceptó con carácter general la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, comprometiéndose con ello a cumplir con sus resoluciones.

Sin embargo, debe precisarse que el Estado mexicano se encuentra únicamente vinculado a dar cumplimiento a los fallos de la Corte Interamericana —y a las medidas provisionales relacionadas con ellos— cuando derivan de casos contenciosos de los que fue parte.⁸ Las sentencias derivadas de casos desarrollados contra otros Estados miembros de la OEA y las derivadas de opiniones consultivas en principio no le son obligatorias, aunque sí le pueden imponer un mandato específico respecto a la manera en que deben interpretarse los derechos reconocidos en la Convención Americana.

⁷ Esta fecha se establece únicamente como referencia temporal respecto al momento en el que se elabora esta sentencia, ya que las obligaciones del Estado mexicano pueden variar en el futuro si se retiran las reservas.

⁸ Cf. Artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Este conjunto de sentencias dictadas por la Corte Interamericana en casos contenciosos, las decisiones dictadas en opiniones consultivas, así como las resoluciones dictadas por ésta en medidas provisionales, todas ellas denominadas jurisprudencia, *no son obligatorias*. Esto es así ya que el Estado mexicano no le ha reconocido ese carácter, porque no se establece así en la Convención Americana ni en el Estatuto de la Corte Interamericana o algún otro instrumento interamericano, porque jurisprudencialmente así lo ha establecido la Corte Interamericana en sus opiniones consultivas 1/82,⁹ 3/83¹⁰ y 15/97,¹¹ y porque la especie de control de convencionalidad o interpretación de derechos acorde a tratados a la que ha invitado la Corte Interamericana a los tribunales nacionales no hace obligatoria la jurisprudencia de manera general, sino que solamente la identifica como un criterio de interpretación que es deseable seguir para dar uniformidad al sistema de protección.

Una vez aclarado lo anterior, es pertinente señalar que conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el fallo de la Corte es definitivo e inapelable desde que es emitido. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo la Corte lo puede interpretar a solicitud de cualquiera de las partes y siempre que la solicitud se presente dentro de los 90 días a partir de la fecha de la notificación del fallo;¹² si esta solicitud no se realiza, la sentencia se confirma en todos sus términos con el carácter de definitiva, inapelable y vinculante para el Estado.

Así las cosas, toda sentencia o medida provisional adoptada en un caso contencioso en que México sea parte, en los términos señalados, es vinculante para todos los poderes federales y locales, y no exclusivamente la declaración de que existen violaciones de los derechos humanos que generan responsabilidad internacional, sino también las consecuencias de ellas, en particular la reparación del daño.

⁹ Corte IDH, “Otros Tratados” Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, serie A, núm. 1, párr. 51.

¹⁰ Corte IDH, Restricciones a la Pena de Muerte (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, serie A, núm. 3, párr. 32.

¹¹ Corte IDH, Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-15/97 del 14 de noviembre de 1997, serie A, núm. 15, párr. 26.

¹² Cfr. artículo 67 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

C. La jurisprudencia interamericana y los tribunales mexicanos

Como hemos señalado, el Poder Judicial, en su calidad de poder del Estado, tiene la obligación de respetar y aplicar las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dado que ésta se aprobó y ratificó de conformidad con las disposiciones constitucionales, forma parte del sistema normativo nacional y es una norma más. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 133 constitucional, es parte de la Ley Suprema de la Unión, de modo que el Poder Judicial (en cualquiera de sus manifestaciones institucionales) debe conocerla, interpretarla y aplicarla. Desde el 24 de marzo de 1981 los jueces y tribunales mexicanos están obligados, por tanto, a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, así como a adoptar, con arreglo a los procedimientos constitucionales y las disposiciones de la Convención, las medidas que fueren necesarias para hacerlos efectivos.

Por lo tanto, y vistos los avances que se han dado en el cumplimiento de la sentencia del caso Radilla Pacheco por parte del Ejecutivo Federal —como la publicación de dicha sentencia en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2010—¹³ hay que reafirmar que el Poder Judicial de la Federación está vinculado a cumplir con la parte que le corresponde de la referida sentencia, y que ello debe hacerse con prontitud, puesto que:

- 1) El Estado mexicano adquirió obligaciones internacionales al ser parte a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 2) El Estado mexicano se encuentra comprometido a cumplir con la sentencia dictada por la Corte Interamericana en el caso Radilla Pacheco porque es una obligación derivada de ser parte de la Convención Americana, del haberse sometido a un proceso in-

¹³ Tomo DCLXXVII, número 6, martes 9 de febrero de 2010.

ternacional y de haber aceptado la competencia de dicho tribunal interamericano y las consecuencias de ello.

- 3) El Poder Judicial de la Federación es un Poder del Estado mexicano, y por tanto se encuentra vinculado a cumplir, en lo que le corresponda, con la sentencia dictada en el caso Radilla Pacheco.

Al existir esa obligación internacional ineludible, corresponde ahora analizar las características de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Poder Judicial de la Federación, como componente del Estado mexicano, y la manera en la que deberán de ser atendidas estableciendo los alcances que el Poder Judicial debe reconocerles.

2. La sentencia del caso Radilla Pacheco y el alcance de las medidas de reparación ordenadas al Poder Judicial de la Federación

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Desde que el Estado mexicano aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998, ésta ha dictado cuatro sentencias respecto a México: 1) el caso Martín del Campo Dodd, 2) el caso Castañeda Gutman, 3) el caso González y otras (Campo Algodonero) y 4) el caso Rosendo Radilla. En la primera no se determinó la responsabilidad internacional del Estado mexicano. En las restantes sí, y en ellas se ordenaron medidas de reparación de diversa naturaleza que actualmente están en proceso de cumplimiento.

El caso Rosendo Radilla Pacheco es el primero en que la Corte Interamericana vincula directamente al Poder Judicial de la Federación en el cumplimiento de medidas de reparación específicas.

La sentencia está dividida en doce apartados. El primero refiere los aspectos que dan origen al caso y el objeto de la controversia. El segundo describe el procedimiento seguido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el tercero se analizan las cuatro excepciones preliminares hechas valer por el Estado mexicano, que fueron desestimadas. En el cuarto se establece la competencia que tiene el tribunal interamericano para conocer del asunto.

El quinto apartado se ocupa del reconocimiento parcial de responsabilidad internacional que hizo el Estado mexicano, estableciendo sus alcances. En el sexto se analizan y valoran las pruebas aportadas por las partes. En el apartado séptimo se desarrollan consideraciones previas relativas a la determinación de las presuntas víctimas. En el octavo se analiza la desaparición forzada del señor Radilla Pacheco y las violaciones que ello generó a los artículos 7, 5, 4 y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma y los artículos I, II y XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada.

El apartado noveno desarrolla el análisis relativo al derecho de acceso a la justicia y la obligación de realizar investigaciones efectivas garantizados en el artículo 8.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana y los artículos I, incisos *a* y *b*, IX y XIX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada. De la responsabilidad internacional que allí se determina surge el deber de reparar a cargo del Estado mexicano por medio del Poder Judicial de la Federación.

El apartado décimo analiza el incumplimiento del artículo 2 de la Convención Americana —deber de adoptar disposiciones de derecho interno— en relación con el artículo 7.6 de la misma y de los artículos I, inciso *d*, y XIX de la Convención sobre Desaparición Forzada. El apartado once está dedicado a la determinación de las reparaciones, a partir de la aplicación del artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Finalmente, en el apartado doce se fijan los puntos resolutivos de la sentencia. Esta parte resolutiva establece lo siguiente:

Por tanto, **LA CORTE DECIDE**, por unanimidad

Rechazar las excepciones preliminares interpuestas por los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con los párrafos 14 a 50 de la presente Sentencia.

Aceptar el reconocimiento parcial de responsabilidad internacional efectuado por el Estado, en los términos de los párrafos 52 a 66 de la presente Sentencia.

DECLARA, por unanimidad, que,

El Estado es responsable de la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, consagrados en los artículos 7.1, 5.1, 5.2, 3 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de respetar y garantizar

contenida en el artículo 1.1 de la misma y con los artículos I y XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en perjuicio del señor Rosendo Radilla Pacheco, en los términos de los párrafos 120 a 159 de la presente Sentencia.

El Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal consagrado en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez, en los términos de los párrafos 160 a 172 de la presente Sentencia.

5. El Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y los artículos I incisos a), b) y d), IX y XIX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez, en los términos de los párrafos 173 a 314 de la presente Sentencia.

6. El Estado incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos I y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, respecto de la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, en los términos de los párrafos 315 a 324 de la presente Sentencia.

Y, DISPONE, por unanimidad, que,

7. Esta sentencia constituye *per se* una forma de reparación.

8. El Estado deberá conducir eficazmente, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable la investigación y, en su caso, los procesos penales que trámite en relación con la detención y posterior desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, para determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que la ley prevea, en los términos de los párrafos 329 a 334 de la presente Sentencia.

9. El Estado deberá continuar con la búsqueda efectiva y la localización inmediata del señor Rosendo Radilla Pacheco o, en su caso, de sus restos mortales, en los términos de los párrafos 335 a 336 de la presente Sentencia.

10. El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 337 a 342 de la presente Sentencia.

11. El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en los términos de los párrafos 343 a 344 de la presente Sentencia.

12. El Estado deberá implementar, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria, programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas, en los términos de los párrafos 345 a 348 de la presente Sentencia.

13. El Estado deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, los párrafos 1 a 7, 52 a 66, 114 a 358 de la presente Sentencia, sin las notas al pie de página, y la parte resolutiva de la misma, y publicar íntegramente este Fallo en el sitio web oficial de la Procuraduría General de la República, en un plazo de seis y dos meses, respectivamente, a partir de la notificación de este Fallo, en los términos de los párrafos 349 a 350 del mismo.

14. El Estado deberá realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad en relación con los hechos del presente caso y en desagravio a la memoria del señor Rosendo Radilla Pacheco, en los términos de los párrafos 351 a 354 de la presente Sentencia.

15. El Estado deberá realizar una semblanza de la vida del señor Rosendo Radilla Pacheco, en los términos de los párrafos 355 a 356 de la presente Sentencia.

16. El Estado deberá brindar atención psicológica y/o psiquiátrica gratuita y de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de sus instituciones públicas de salud especializadas, a las víctimas declaradas en el presente Fallo que así lo soliciten, en los términos de los párrafos 357 a 358 del mismo.

17. El Estado deberá pagar las cantidades fijadas en los párrafos 365, 370, 375 y 385 de la presente Sentencia, por concepto de indemnización por daño material e inmaterial, y el reintegro de costas y gastos, según corresponda, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente Fallo, en los términos de los párrafos 360 a 392 del mismo.

18. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. El Estado deberá, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en San José, Costa Rica, el 23 de noviembre de 2009.

De conformidad con el texto de la sentencia, el Poder Judicial de la Federación se encuentra vinculado a cumplir con las siguientes medidas de reparación:

- a) Establecer programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del sistema interamericano, especialmente en los temas de:
 - Límites de la jurisdicción militar.
 - Garantías judiciales y protección judicial.
 - Estándares internacionales aplicables a la administración de justicia.
- b) Crear un programa de formación sobre el debido juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas, con atención especial en:
 - Elementos legales, técnicos y científicos para evaluar integralmente el fenómeno de desaparición forzada.
 - Utilización de la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones para la valoración de este tipo de casos de acuerdo a la especial naturaleza de la desaparición forzada.¹⁴
- c) Garantizar que la averiguación previa que se encuentra abierta se mantenga bajo conocimiento de la jurisdicción ordinaria y bajo ninguna circunstancia en el fuero de guerra.¹⁵
- d) Adecuar las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción.

¹⁴ Párrafo 347 de la sentencia.

¹⁵ Párrafo 332 de la sentencia.

dicción militar con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.¹⁶

Asimismo, en el texto de la sentencia se establecen otras medidas que pueden ser observadas por el Poder Judicial, aunque no son calificadas de “medidas de reparación” en términos de las antes señaladas:

- a) Garantizar el acceso de las víctimas al expediente como requisito básico de la intervención procesal.¹⁷
- b) No invocar la reserva para impedir el acceso al expediente a la víctima en causas penales.¹⁸
- c) Expedir copias del expediente a las víctimas.¹⁹
- d) Ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.²⁰

Todas las medidas antes citadas, se corresponden casi de manera integral con las medidas que el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación mencionó en su solicitud de consulta a trámite, lo cual era un referente y parámetro que debía ser evaluado de conformidad con la manera en que se presentó la consulta y la forma en que éstas han sido resueltas.

La sentencia no fija un plazo en el que el Poder Judicial de la Federación deba cumplir las cuatro medidas de reparación, pero el Estado mexicano tiene la obligación de informar a la Corte Interamericana acerca del avance de cumplimiento de la sentencia el 15 de diciembre de 2010.

Respecto a las medidas de reparación, se puede precisar en primer lugar que son jurídicamente válidas ya que, como consecuencia de la responsabilidad internacional y de conformidad con los principios de derecho internacional, se ha reconocido que toda violación de una obli-

¹⁶ Párrafo 340 de la sentencia.

¹⁷ Párrafo 252 de la sentencia.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Párrafo 256 de la sentencia.

²⁰ Contenida en el párrafo 339 de la sentencia.

gación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.²¹ Esto está regulado por el derecho internacional, por lo que en sus decisiones al respecto la Corte Interamericana se ha basado, como hemos subrayado con anterioridad, en el artículo 63.1 de la Convención Americana, que ordena garantizar al lesionado el goce del derecho o libertad que hayan sido conculcados, así como reparar las consecuencias de la medida o situación que ha ocasionado la vulneración de esos derechos y pagar una justa indemnización a la parte lesionada.

De conformidad con los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones de Naciones Unidas”²² y la jurisprudencia constante del tribunal interamericano,²³ la reparación integral del perjuicio causado por el incumplimiento de la obligación internacional puede adoptar la forma de restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y/o concesión de garantías de no repetición, de manera separada o combinada.

En segundo lugar hay que señalar que las medidas ordenadas por la Corte Interamericana se ubican dentro de las modalidades internacio-

²¹ Cfr. Corte Permanente de Justicia Internacional, *caso Chorzów*, PCIJ reports, Ser. A, núm 17, 1928, p.4.

²² Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

²³ Cfr. caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, reparaciones y costas, sentencia del 21 de julio de 1989, serie C, núm. 7, párrs. 25 a 27; caso Ticona Estrada y otros vs. Bolivia, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 27 de noviembre de 2008, serie C, núm. 191, párr. 107, y caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 27 de noviembre de 2008, serie C, núm. 192, párr. 199; caso Tristán Donoso vs. Panamá, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 27 de enero de 2009, serie C, núm. 193, párr. 186; caso Kawas Fernández vs. Honduras, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 3 de abril de 2009, serie C, núm. 196, párr. 156 y ss.; caso Dacosta Cadogan vs. Barbados, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de septiembre de 2009, serie C, núm. 204, párrs. 94 a 124; caso Barreto Leiva vs. Venezuela, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 17 de noviembre de 2009, serie C, núm. 206, párrs. 124 a 159; caso De la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de noviembre de 2009, serie C, núm. 211, párrs. 223 a 309, entre otras.

nalmente aceptadas de reparación, pues salvo la marcada con el número 3 —relacionada con el deber de investigar los hechos e identificar, juzgar y en su caso sancionar a los responsables— el resto de medidas de reparación ordenadas al Poder Judicial de la Federación son de las llamadas de “satisfacción” y “garantía de no repetición”.

De conformidad con los antes referidos “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” las *garantías de no repetición* han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención:

- a) El ejercicio de un control efectivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad.
- b) *La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad.*
- c) El fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial.
- d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos.
- e) *La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, incluyendo la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad.*
- f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, incluido el personal que integra las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales.
- g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales.

- h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

Resulta evidente que las medidas ordenadas por la Corte Interamericana se ajustan a estos criterios, a su jurisprudencia reiterada y a los parámetros internacionalmente vigentes.

Asimismo debe destacarse que este tipo de medidas de reparación ya fueron reconocidas como válidas por esta Suprema Corte en el amparo en revisión 75/2009, donde se analizó la constitucionalidad de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual prevé en su artículo 2o. el cumplimiento de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta Corte comparó las medidas de reparación con las que a nivel nacional establecen la obligación del Estado de reparar el daño derivado de su actividad administrativa irregular.

Resulta evidente que las determinaciones de la Corte Interamericana deben ser atendidas, sobre todo tomando en consideración que en el momento del proceso litigioso en que procedía expresar una eventual oposición, el Estado no dijo nada, como tampoco dijo nada cuando se dictó la sentencia y se notificó al Estado. Ni esta Suprema Corte ni ningún otro tribunal mexicano pueden, *motu proprio*, cuando en un caso del que México era parte ya se dictó una sentencia cuya interpretación o aclaración no fue oportunamente solicitada, decidir que la misma no es obligatoria —sobre la base, pongamos por caso, del argumento de que la Corte Interamericana se extralimitó en el ejercicio de sus funciones—. Ello podría generar una nueva responsabilidad internacional, pues la obligación de reparar es autónoma respecto de la violación originaria.²⁴

También resulta clara, entonces, la importancia de que el Poder Judicial de la Federación se involucre más directamente en el trámite de casos en los que, por las características y naturaleza de los hechos analizados, pueda resultar vinculado al cumplimiento. El mismo debe hacer lo necesario para saber con antelación qué es lo que se argumenta ante

²⁴ Cfr. Nikken, Pedro, *La garantía internacional de los derechos humanos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, p. 58.

la Corte Interamericana —los temas objeto de litigio e interpretación, las consecuencias que generará una eventual determinación de responsabilidad internacional y los alcances de las medidas de reparación que se solicitan y que pueden ser concedidas— y no correr el riesgo de conocerlos sólo al momento de emisión del fallo.

Habiendo concluido que las medidas de reparación ordenadas al Poder Judicial en la sentencia del caso Radilla Pacheco son jurídicamente válidas y exigibles, nos corresponde ahora analizar sus alcances.

Por lo que se refiere a la primera y la segunda, relativas al establecimiento de cursos y programas de capacitación para el personal del Poder Judicial, lo primero que hay que señalar es que, al estar dentro del rubro de *garantías de no repetición* de las violaciones en que incurrió el Estado mexicano y tener por objeto evitar que los hechos que generaron la responsabilidad internacional se vuelvan a repetir, correctamente participan de los rasgos que deben caracterizar este tipo de medidas de reparación. El objetivo de cada una de ellas está bien delimitado y, aunque puede ampliarse si así se desea, obligan a concentrar atención en los siguientes dos aspectos:

- 1) Capacitación permanente respecto de los contenidos de la jurisprudencia interamericana sobre los límites de la jurisdicción militar, garantías judiciales y protección judicial y estándares internacionales aplicables a la administración de justicia.²⁵
- 2) Capacitación a los órganos competentes para conocer del delito de desaparición forzada, para el adecuado juzgamiento de hechos constitutivos de dicho delito, con especial énfasis en los elementos legales, técnicos y científicos necesarios para evaluar integralmente el fenómeno de la desaparición forzada, así como en la utilización de la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones; el objetivo es conseguir una correcta valoración judicial de este tipo de casos, de acuerdo a la especial naturaleza de la desaparición forzada.²⁶

²⁵ Para ello se proponía la implementación de un seminario y un curso permanente en el que se involucraba al Instituto de la JUDICATURA FEDERAL y las Casas de la Cultura Jurídica, señalando acciones inmediatas y objetivos a alcanzar.

²⁶ La propuesta para el cumplimiento de esta medida incluía un taller itinerante respecto

La tercera medida de reparación no es una garantía de no repetición, sino que busca que se cumpla con la obligación de investigar y en su caso sancionar a los responsables de los hechos generadores de la responsabilidad internacional. Su implicación básica es que, dentro del ámbito de su competencia, el Poder Judicial debe garantizar que la averiguación previa abierta respecto al caso Radilla se mantenga bajo conocimiento de la jurisdicción ordinaria y bajo ninguna circunstancia en el fuero de guerra. Ello no obliga al Poder Judicial de la Federación a intervenir o interferir en las competencias y facultades que tiene la Procuraduría General de la República en el trámite de la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007. Lo que implica es que, si el asunto llega al conocimiento de cualquiera de los órganos que lo conforman, los hechos investigados no pueden ser remitidos al fuero militar, ni debe serle reconocida competencia alguna al mencionado fuero. El asunto sólo puede ser conocido por las autoridades jurisdiccionales civiles. Ésta es, pues, una medida acotada al caso concreto, con alcance claramente delimitado por los hechos que motivaron el caso Radilla Pacheco.²⁷

La cuarta medida de reparación, que obliga a adecuar las interpretaciones constitucionales y legales sobre competencia material y personal de la jurisdicción militar con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, constituye como las dos primeras una *garantía de no repetición* directamente relacionada con las violaciones en que incurrió el Estado mexicano. La medida está dirigida a evitar que los hechos que generaron la responsabilidad internacional se vuelvan a repetir y, como ya se dijo, satisface las características que debe tener este tipo de medida de reparación.²⁸

a la desaparición forzada y la incorporación del tema en los cursos que se imparten por el Instituto de la Judicatura Federal, además de la participación del Instituto Federal de Defensoría Pública y Casa de Cultura Jurídica, señalando acciones inmediatas y objetivos a alcanzar.

²⁷ A fin de satisfacer esta medida se proponía el envío de una comunicación a la Procuraduría General de la República y otra a la Secretaría de la Defensa Nacional a fin de informar que el Poder Judicial estaría atento a ese tema.

²⁸ Para cumplir con ese aspecto se sugería que el Pleno de la Suprema Corte analizara cuál era la opción más viable para adecuar las interpretaciones, estando como posibilidad el ejercicio de la facultad de atracción o la posible denuncia de contradicción de tesis, pero en todo caso, que la Suprema Corte pudiera definir y resolver el tema.

La Corte Interamericana no ordena a los tribunales mexicanos ajustar todas sus decisiones a la jurisprudencia del sistema: únicamente insta a la adecuación de las interpretaciones constitucionales y legales referidas a la jurisdicción militar. Hacerlo en otros ámbitos no es obligatorio en tanto no exista una situación que lo exija o así lo ordene una sentencia internacional derivada de un litigio de que México sea parte. Es deseable homologar interpretaciones para avanzar de manera uniforme en la protección de los derechos humanos, pero en todo caso ello se hará en términos que no pongan en riesgo la independencia que el Poder Judicial debe tener para la resolución de los asuntos que son sometidos a su jurisdicción, como lo establece la Constitución y la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Las otras medidas que no son calificadas por la Corte como medidas de reparación pero que pueden ser observadas por el Poder Judicial de la Federación —las relativas al acceso al expediente y la expedición de copias del mismo para las víctimas— están íntimamente relacionadas con la tercera medida de reparación, por lo cual sólo en caso de que el asunto sea llevado ante la jurisdicción del Poder Judicial de la Federación podrán ser objeto de consideración. En cualquier caso, se trata de medidas que deben ser observadas, más allá de lo que proponga la Corte Interamericana, porque el artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las incluye como parte de los derechos de las víctimas. No hay entonces motivos para pensar que dichas medidas no van a quedar debidamente garantizadas en el caso de que el asunto llegue nuevamente a la jurisdicción de un órgano jurisdiccional federal, y no exigen la adopción de medidas adicionales orientadas a su cumplimiento. Pese a ello, más adelante se propondrá una medida orientada a asegurar que esa puesta en práctica se va a hacer, si llega a ser necesario, del modo más correcto.

Por lo que se refiere al llamado “control de convencionalidad” o —más correctamente dicho— a la *interpretación de derechos y libertades acorde a tratados* que la Corte Interamericana solicita a los tribunales nacionales que desarrollen, debe precisarse que no es una obligación que derive de la sentencia Radilla Pacheco. Su fundamento se encuentra en la adhesión que el Estado hizo a la Convención Americana, obligándose a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, a garantizar su

libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, así como a adoptar, conforme a sus procedimientos constitucionales y las disposiciones de la Convención, las medidas necesarias para hacerlos efectivos.

Desde que un Estado es parte de la Convención Americana —y en general de cualquier tratado— tiene la obligación de respetar y aplicar las disposiciones contenidas en la misma. Si ésta se aprobó y ratificó de conformidad con las disposiciones constitucionales, el tratado es parte del sistema normativo nacional: es una norma más que debe ser observada y a la que hay que dar efectividad de conformidad con los procedimientos constitucionales.

Si se analiza lo que la Corte Interamericana solicita a los órganos del poder judicial en la generalidad de los casos,²⁹ resulta claro que no se trata de control de convencionalidad en sentido estricto o técnico,³⁰ en

²⁹ Corte IDH, caso Myrna Mack Chang *vs.* Guatemala, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101; caso Tibi *vs.* Ecuador, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C, núm. 114; caso López Álvarez *Vs.* Honduras, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 1 de febrero de 2006, serie C, núm. 141, voto razonado del juez Sergio García Ramírez, párr. 30; caso Vargas Areco *vs.* Paraguay, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 155; caso Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154, párr. 124; caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) *vs.* Perú, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158, párr. 128; caso La Cantuta *vs.* Perú, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 29 de noviembre de 2006, serie C, núm. 162, párr. 173; caso Boyce y otros *vs.* Barbados, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 20 de noviembre de 2007, serie C, núm. 169, párr. 78; caso Heliodoro Portugal *vs.* Panamá, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 12 de agosto de 2008, serie C, núm. 186, párr. 180.

³⁰ El control de convencionalidad conlleva los siguientes elementos caracterizadores:

¹ Vigencia de un tratado internacional.

² Competencia de un órgano internacional para conocer de la interpretación, aplicación y solución de controversias del referido tratado.

³ Primacía del tratado internacional sobre cualquier otra norma, incluida la Constitución, que es vista sólo como un hecho más, velando porque el objeto y fin del tratado no sea afectado por otras normas, actos y hechos.

⁴ Contraste del tratado con la totalidad de actos y hechos del Estado.

⁵ Determinación del incumplimiento o no de una obligación internacional.

⁶ Determinación de responsabilidad internacional y sus consecuencias, ante el incumplimiento de la obligación internacional.

los términos en que ha sido definido por la Corte Interamericana, sino de algo que tiene elementos comunes con el mismo y otros que son distintos.

Lo que la Corte solicita a los tribunales estatales es que vele para que los efectos de la Convención Americana no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que para alcanzar eso tengan en cuenta no sólo el tratado, sino las interpretaciones que ella ha hecho del mismo. Se trata de una labor específica derivada de la obligación adquirida al adherirse a la Convención y sus alcances no pueden ir más allá de lo dicho por la Corte Interamericana como intérprete última de la Convención Americana. Aun cuando la Corte Interamericana pide que esta labor sea ejercida *ex officio*, la limita al marco de las competencias y de las regulaciones procesales correspondientes —es decir, excluye la posibilidad de que sea *ex officio* si las regulaciones procesales no la autorizan—. Pero además es claro que las regulaciones procesales y competenciales de los tribunales nacionales no autorizan a que éstos determinen el incumplimiento de una obligación internacional o fijen la responsabilidad internacional que derive de éste. Ni siquiera las constituciones latinoamericanas que reconocen a los tratados el mismo nivel jerárquico que ellas permiten la primacía de la norma de origen internacional sobre la norma constitucional en la dinámica que sería propia del control de convencionalidad.

Por esa razón, la operación jurídica a la que se refiere la Corte Interamericana no es, técnicamente, en nuestra consideración, control de convencionalidad, sino la obligación que tienen los poderes judiciales, como órganos del Estado, de interpretar los derechos y libertades reconocidos en el sistema jurídico nacional conforme a los tratados internacionales de derechos humanos, lo cual exige velar porque ninguna norma jerárquicamente inferior a ellos afecte el objeto y fin de protección de la persona, y asegurar que el contenido de los tratados nutra el texto constitucional, ampliando y reforzando, donde corresponda, su contenido.

La interpretación de derechos y libertades acorde a tratados debe buscar incorporar en el quehacer cotidiano de los tribunales nacionales el contenido y las interpretaciones autorizadas de los tratados. No para que prevalezcan en todos los casos, pero sí para que sean tomados en

cuenta siempre que provean vías para una más amplia protección de los derechos humanos.

Para cumplir con esta obligación los tribunales nacionales, incluida la Suprema Corte, *pueden* observar la jurisprudencia de la Corte Interamericana sin que ello signifique que sea obligatoria la jurisprudencia o que toda interpretación deba hacerse en los mismos términos que ella recoge, salvo cuando aplican el tratado internacional, caso en el cual *debe* tomarse como un parámetro relevante en tanto representa un referente autorizado de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La interpretación de derechos y libertades acorde a tratados no es algo novedoso para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: tanto el Pleno³¹ como las Salas³² lo han desarrollado aun antes de que la Corte Interamericana emitiera en noviembre de 2009 su sentencia en el caso Radilla Pacheco, aunque ciertamente, la necesidad de comprometerse surge con especial énfasis después de la citada resolución.

Por tanto, lo procedente es establecer el modo y alcance en que puede llevarse a cabo en los términos antes señalados, no porque sea una nueva obligación que la sentencia imponga a los órganos del Poder Judicial, sino como una operación que en diferentes grados ya se ha venido desarrollando consistente en interpretar los derechos humanos reconocidos en el sistema jurídico mexicano observando el contenido de la jurisprudencia interamericana y el de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados internacionales en esa materia, que son derecho nacional y que deben ser utilizados de conformidad con el lugar que ocupan en el entramado jurídico tal y como ha venido haciéndolo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cumplir obligaciones internacionales y dar cumplimiento a una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no implica, naturalmente, una “subordinación” indebida al referido tribunal internacional.

³¹ Véanse acciones de inconstitucionalidad 37/2006, 146/2007 y su acumulada 147/2007; el amparo directo 6/2008 y la facultad de investigación 3/2006, entre otros.

³² Véanse, entre otros, los amparos directos en revisión 1624/200 y 75/2009; los amparos en revisión 173/2008, 220/2008 y 460/2008; el impedimento 2/2009 y las contradicciones de tesis 147/2006 y 160/2006.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos no es una cuarta instancia, no es un órgano facultado para revisar las sentencias de los tribunales internos como *ad quem* y su jurisprudencia es obligatoria, como hemos visto, sólo en los casos contenciosos en los que el Estado sea parte. El tribunal interamericano de derechos humanos es una instancia única dispuesta para definir únicamente el alcance de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana, mediante su interpretación y aplicación en los casos que le llegan. La protección que brinda el sistema interamericano es subsidiaria o complementaria de los sistemas internos, no sustitutiva o principal. Es a las autoridades nacionales a quien inicialmente corresponde la responsabilidad y obligación de cumplir con los deberes contraídos a través de la Convención Americana —que forman parte de su derecho interno—. Sólo después de que los Estados han tenido la oportunidad de dar solución a una violación de derechos humanos y no lo hacen, el sistema interamericano adquiere competencia para conocer del caso.

El carácter indiscutiblemente subsidiario que tiene el sistema interamericano se materializa principalmente en el requisito del agotamiento de los recursos de jurisdicción interna. Desde el inicio de sus funciones la Corte Interamericana ha establecido que: “[l]a regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, por ser ésta «coadyuvante o complementaria» de la interna (Convención Americana, Preámbulo)”.³³

3. Trámite a desarrollar

Para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la sentencia Radilla Pacheco, una vez que ha sido determinada su fuerza jurídica y la vinculación que a ésta tiene el Poder Judicial de la Federación, una pro-

³³ Corte IDH, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, fondo, sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, pár. 61; caso Godínez Cruz vs. Honduras, fondo, sentencia del 20 de enero de 1989, serie C, núm. 5, pár. 64, y caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras, fondo, sentencia del 15 de marzo de 1989, serie C, núm. 6, pár. 85.

puesta que podía ser ajustada con la discusión que respecto a este punto, y no respecto al porqué estamos obligados, estaba encaminada a señalar que el Pleno debía ordenar al presidente de la Suprema Corte que dictara un acuerdo en el que ordenara la integración de una Comisión responsable de coordinar las tareas relacionadas con el cumplimiento de la sentencia recaída en el caso Radilla Pacheco.

En segundo lugar, el presidente de la Corte, en el mismo acuerdo, debía ordenar que se concretara la posición de la Suprema Corte respecto a la sentencia emitida por la Corte Interamericana en el caso Rosendo Radilla, para lo cual se proponía la elaboración de un breve comunicado.³⁴

Tercero, debía ordenar que se informara a la Secretaría de Gobernación, como dependencia encargada de coordinar el cumplimiento de la sentencia por los poderes del Estado mexicano, que había sido integrada en el Poder Judicial de la Federación una comisión para dicho fin y que en su oportunidad se le harían saber los avances que se tuvieran, a fin de que estuvieran en disposición de informar de ello a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 2010.

Con todo ello, resultaba evidente cómo y porqué, sin mayor trámite, el Poder Judicial de la Federación debe atender la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, al menos, con los alcances que han quedado precisados.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

³⁴ El Poder Judicial de la Federación, como componente del Estado mexicano, asume las obligaciones que en materia de reparación le corresponden por la determinación de responsabilidad internacional que hizo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco.

Asimismo, en el ámbito de su competencia y atendiendo al derecho de origen internacional y derecho de origen nacional que conforman el sistema jurídico mexicano que está obligado a seguir y respetar, reconoce como valiosos criterios de interpretación los contenidos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en la misma medida que ese tribunal interamericano utilizó en la sentencia del caso Rosendo Radilla la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.