

**La convencionalidad y su compatibilidad con el procedimiento de
responsabilidad administrativa, en México**

***Conventionality and its compatibility with the administrative liability
procedure in Mexico***

DOI: <https://doi.org/10.30973/DyG/2024.3.4/22>

Agustín Zavala González*

Gustavo Adolfo Pozas Marquez*

RESUMEN:

1. El Control de Convencionalidad es una institución jurídica que fue incorporada en México, como producto de una reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011,¹ a través de ella, se configuró un mecanismo de protección de los derechos y prerrogativas que conforman el parámetro de control de la regularidad constitucional o bloque de constitucionalidad, derivado de las adecuaciones del artículo primero constitucional.
2. El Control de Convencionalidad como institución jurídica se sigue desarrollando a nivel de sistema regional de protección de los derechos humanos a través de diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a nivel nacional en México por las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las implicaciones y alcances determinados en ambos foros son

* Agustín Zavala González, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM; estudios en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; profesor de asignatura de la materia “Estadía Práctica” de la FCPyS; servidor público con más de 10 años de experiencia en la Administración Pública Federal, actualmente es Director de Control Interno de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente; ORCID: 0009-0009-7791-8999

* Doctor en Derecho y globalización por la UAEM; Profesor Investigador de Tiempo Completo de la UAEM; Sus líneas de investigación jurídica son: Procesos evolutivos de ingeniería constitucional; Ponderación de Derechos Humanos de sujetos en situación de vulnerabilidad; Problematización de los contenidos constitucionales; El derecho a la educación inclusiva; El derecho de enseñar; y Sistemas jurídicos universitarios e identidad universitaria. ORCID: 0000-0001-6541-0279

¹ Diario Oficial de la Federación, México, de fecha 10 de junio de 2011.

distintos. En México el Control de Convencionalidad presupone una obligación exclusiva de los jueces, es decir, por quienes formal y materialmente realizan funciones jurisdiccionales, sin posibilidad de que pueda ser realizado por otro tipo de estructuras de poder, al margen de si colaboran o no en la aplicación material de justicia.

3. Sin embargo, dicha determinación no solo podría apartarse de la jurisprudencia emitida por el tribunal internacional, sino que al ser absoluta no toma en cuenta casos o supuestos específicos, como las funciones cuasi jurisdiccionales a cargo de autoridades no jurisdiccionales, lo que hace cuestionable dicha determinación.
4. Ahora bien, si consideramos que en México se encuentran integradas múltiples procedimientos en los que materialmente se administra justicia, aún y cuando no se hace a partir de instituciones jurisdiccionales, sino de otro tipo de organismos, es decir, de pertenencia al poder legislativo u otro. No podemos pasar inadvertido que en el sistema de cooperación y división de poderes del Estado Mexicano, hay órganos formalmente legislativos y ejecutivos que realizan funciones materialmente jurisdiccionales, como lo son el juicio político, la declaración de procedencia, o el procedimiento de responsabilidad administrativa; por lo que, se estima necesario analizar, en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, la compatibilidad del Control de Convencionalidad con dichas funciones, como mecanismo de protección para los derechos humanos de los gobernados.
5. Para iniciar con el análisis, en el presente trabajo solo se revisa una de las herramientas no jurisdiccionales de control constitucional, en específico el procedimiento de responsabilidad administrativa, mismo que tiene un fundamento constitucional, pero que quizás no se armoniza con los parámetros internacionales de derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: Control de Convencionalidad, derechos humanos, bloque de constitucionalidad, funciones jurisdiccionales, Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

ABSTRACT:

- 1. Conventionality Control is a legal institution that was incorporated in Mexico, as a product of a constitutional reform on Human Rights in 2011, through it, a mechanism was configured to protect the rights and prerogatives that make up the parameter of control of constitutional regularity or constitutionality block, derived from the adjustments of the first constitutional article.*
- 2. Conventionality Control as a legal institution continues to develop at the regional system level for the protection of human rights through various rulings of the Inter-American Court of Human Rights and at the national level in Mexico through the resolutions of the Supreme Court of Justice of the nation. The implications and scope determined in both forums are different. In Mexico, Conventionality Control presupposes an exclusive obligation of judges, that is, for those who formally and materially carry out jurisdictional functions, without the possibility of it being carried out by other types of power structures, regardless of whether or not they collaborate in the material application of justice.*
- 3. However, this determination could not only deviate from the jurisprudence issued by the international court, but since it is absolute, it does not take into account specific cases or assumptions, such as quasi-jurisdictional functions carried out by non-jurisdictional authorities, which makes it questionable. said determination.*
- 4. Now, if we consider that in Mexico there are multiple procedures integrated in which justice is materially administered, even when it is not done from jurisdictional institutions, but from other types of organizations, that is, belonging to the legislative power or another. We cannot go unnoticed that in the system of cooperation and division of powers of the Mexican State, there are formally legislative and executive bodies that perform materially jurisdictional functions, such as impeachment, the declaration of provenance, or the procedure of administrative responsibility; Therefore, it is considered necessary to analyze, within the framework of the Inter-American System for the Protection of Human Rights, the compatibility of Conventionality Control*

with said functions, as a protection mechanism for the human rights of those governed.

5. *To begin the analysis, in this work only one of the non-judicial tools of constitutional control is reviewed, specifically the administrative responsibility procedure, which has a constitutional foundation, but which may not be harmonized with international parameters. of human rights.*

KEYWORDS: *Conventionality Control, human rights, constitutionality block, jurisdictional functions, Inter-American System for the Protection of Human Rights.*

SUMARIO: I.; II. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y EL NUEVO PARÁMETRO DE CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL; III. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS; IV. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO; V. PROCEDIMIENTOS NO JURISDICCIONALES EN MÉXICO; VI. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, Y SU COMPATIBILIDAD CON EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD; VII. CONCLUSIÓN. VIII. REFERENCIAS DE INVESTIGACIÓN.

I. El origen del control de convencionalidad y el inicio del problema

6. El Control de Convencionalidad se configuró como uno de los principales mecanismos para la protección de los derechos humanos, derivado de la reforma constitucional llevada a cabo en esta materia por el Estado Mexicano, en el ya lejano año del 2011.²
7. Dicho control, implica que las actuaciones tanto positivas como negativas de las autoridades mexicanas, deben ser analizadas a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del corpus iuris que de ésta se

² Diario Oficial de la Federación, México, de fecha 10 de junio de 2011.

desprende, debido a que dicho tratado internacional no solo tiene fuerza vinculante por sí mismo, sino que forma parte del parámetro de control de la regularidad constitucional, conformado a partir de la integración de la fórmula de bloque de constitucionalidad dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. El Control de Convencionalidad se desarrolló a través de diversas líneas jurisprudenciales, emitidas a nivel internacional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), tales como: violación *per se*, responsabilidad internacional, examen del conjunto, principio *iura novit curia*, allanamiento y deberes del Estado;³ aunque también puede decirse que surgió de una serie de votos particulares del Dr. García Ramírez, durante su estancia como Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁴ votos particulares que se emitieron, en los siguientes casos, que se indican en orden cronológico: Myrna Mack Chang vs. Guatemala,⁵ Tibi vs. Ecuador,⁶ Yatama vs. Nicaragua,⁷ y López Álvarez vs. Honduras,⁸ la idea por fin fue integrada dentro de la sentencia emitida en el caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile:⁹

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la

³ Pozas Marquez, Gustavo Adolfo, *EL NAVEGAR DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD BAJO LA DIRECCIÓN DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*, Revista Principia Iuris, ISSN Impreso 0124-2067 I ISSN EN línea 2463-2007 I enero-abril 2019, Vol 12, No. 32, 2019, pp 11 – 53.

⁴ Pozas Marquez, Gustavo Adolfo, *Control de convencionalidad un aporte de México en Latinoamérica*, en Obando Cabezas, Arístides, Pozas Marquez, Gustavo Adolfo y Gómez Rodríguez, Juan Manuel (coords.), *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2013, pp. 29 – 50.

⁵ Voto concurrente, razonado del Juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, del 25 de noviembre de 2003, párrafo 27.

⁶ Voto concurrente, razonado del Juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tibi vs. Ecuador, del 7 de septiembre de 2004, párrafo 3.

⁷ Voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso Yatama vs. Nicaragua, del 23 de junio de 2005, párrafo 3.

⁸ Voto razonado del juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso López Álvarez vs. Honduras, del 1 de febrero de 2006, párrafo 30.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006; (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.¹⁰

9. Después de aquella primera enunciación se pensaba que solo los juzgadores o las autoridades que participaban en la administración de justicia podrían aplicar el control de convencionalidad, no obstante, dentro del caso, Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador se expresó un criterio diverso, en donde se contempló:

En primer lugar, dado que la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz carece de efectos, de acuerdo a las consideraciones desarrolladas en los párrafos 283 a 296, el Estado debe asegurar que aquélla no vuelva a representar un obstáculo para la investigación de los hechos materia del presente caso ni para la identificación, juzgamiento y eventual sanción de los responsables de los mismos y de otras graves violaciones de Derechos Humanos similares acontecidas durante el conflicto armado en El Salvador. **Esta obligación vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto**, los cuales se encuentran obligados a ejercer un

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006; (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) párrafo 124.

control "de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.¹¹

10. Si bien dentro del criterio de la Corte Interamericana se menciona una obligación vinculada a todos los poderes u órganos institucionales del Estado, ello se traduce en que cualquier autoridad pudiese aplicar el control de convencionalidad dentro de sus actividades, pues se debe considerar que el control de convencionalidad "...es función y tarea de cualquier autoridad y no exclusiva del Poder Judicial."¹²
11. Lo anterior nos permite sostener que a nivel internacional el Control de Convencionalidad no solo es una actividad de las autoridades jurisdiccionales, sino de cualquier autoridad.
12. El concepto Control de Convencionalidad, para México implica la forma en la que los juzgadores pueden aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, frente a una ausencia normativa o de criterio de interpretación o incluso frente a una contradicción entre normas.
13. Si bien en la sede internacional, el control de convencionalidad, se planteó como una obligación que se impone a todas las autoridades y órganos de los Estados, conforme a su correspondiente ámbito de competencia, no obstante, en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación se delimitó como una función exclusiva de los jueces mexicanos, es decir, por quienes ejercen funciones material y formalmente actividades jurisdiccionales.
14. No obstante, lo anterior, en México los organismos de aplicación material de justicia, no tienen clara la forma en que debe aplicarse el control de

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, Párrafo 318.

Similar criterio sostenido dentro de la sentencia del Caso Masacres de Santo Domingo Vs. Colombia. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259, Párrafo 142. Cuando indica "...todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un "control de convencionalidad."

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, Párrafo 239.

convencionalidad, y permanecen aún apegados al control de legalidad de manera estricta, lo que hace más largo el periodo en que debe obtenerse justicia, pues hay que esperar una resolución primaria para después controvertirla y elevarla hasta el punto en donde las autoridades superiores apliquen dicho control de convencionalidad.

15. Aclarando que en el momento en el cual se emite la resolución primaria, su basamento es en leyes que atentan en contra de los estándares internacionales de derechos humanos, de ahí que también sea necesario controvertir las leyes en que se fundamentan dichas resoluciones, de ahí que inicie el problema en algo tan sencillo como, que las autoridades locales no apliquen el control de convencionalidad, por considerar que la ley no les permite ello.

II. Reforma constitucional en México en materia de derechos humanos y el nuevo parámetro de control de la regularidad constitucional

16. El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, lo que configuró la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, la cual, sin duda, significó uno de los hitos más importantes de los últimos tiempos para el derecho constitucional mexicano, al crear un nuevo paradigma que posiciona a los derechos humanos como eje determinante del sistema jurídico y del quehacer de los órganos del Estado Mexicano.

17. Una de las consecuencias de mayor trascendencia del nuevo paradigma constitucional, fue la apertura del sistema jurídico mexicano, a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, otorgándoles el mismo nivel jerárquico que aquellas prerrogativas reconocidas en la propia Constitución; lo anterior, mediante la modificación del primer párrafo del artículo primero de dicho ordenamiento

fundamental, el cual, tras su modificación, quedo estructurado en los siguientes términos:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece...¹³

18. En este sentido, los derechos humanos consagrados en la constitución, así como aquellos que tienen su origen en los tratados internacionales, conformaron un nuevo parámetro de control de la regularidad constitucional, el cual fue delimitado y analizado, a través de diversos casos y sentencias emitidas, en su momento, por la SCJN, como lo fue la correspondiente a la Contradicción de Tesis 293/2011, en la que se pronunció en los siguientes términos:

...una de las principales aportaciones de la reforma constitucional es la creación de un conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución o un tratado internacional. Así, este conjunto integra el nuevo parámetro de control de regularidad o validez de las normas del ordenamiento jurídico mexicano...¹⁴

19. El parámetro de control de la regularidad constitucional configura lo que en derecho comparado se identifica como bloque de constitucionalidad, el cual, a su vez, puede entenderse como el “conjunto de normas que tienen

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: 1917), artículo 1.

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de Tesis 293/2011. Sentencia del 03 de septiembre de 2013, disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguiamiento=556>, consultado el 28 de marzo de 2024.

jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país,”¹⁵ lo que implica que las normas constitucionales, “no son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional pero a los cuales la propia Constitución remite.”¹⁶

20. Nos encontramos ante una “ampliación de las prerrogativas fundamentales de los gobernados que, con anterioridad a la modificación en análisis no tenían este máximo nivel normativo.”¹⁷ Las modificaciones al artículo primero constitucional conllevan un proceso de ampliación de los derechos humanos que gozan los sujetos que se encuentran dentro del ámbito de validez de la constitución mexicana, con independencia de su fuente.
21. Es importante subrayar que el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el cual, es el “mecanismo regional encargado de promover y proteger los derechos humanos en América,”¹⁸ tiene como “tratado base del sistema, la Convención Americana de Derechos Humanos, que contempla tanto la protección de derechos como el mecanismo de protección de los mismos.”¹⁹
22. La citada Convención fue adoptada por nuestro país el 24 de marzo de 1981, por lo que tanto esta, como las convenciones específicas que derivan de la misma, en tanto sean adoptadas por nuestro país, forman parte integral del parámetro de control de la regularidad constitucional y, por ende, parte fundamental de las máximas prerrogativas que deben ser reconocidas y protegidas por el Estado Mexicano.
23. Nos encontramos ante una dualidad en la que, por un lado, el artículo primero de nuestra máximo ordenamiento consolida un bloque de constitucionalidad con las prerrogativas que establece la Carta Magna, así como aquellas

¹⁵ Rodríguez Manzo, Graciela, et al., *Bloque de constitucionalidad en México*, México, CDHDF-SCJN-Oacnudh, 2013, p.17.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Rojas Caballero, Ariel, *Los Derechos Humanos en México*, 2ª ed., Porrúa, 2015, p. 30.

¹⁸ Ventura Robles, Manuel E., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Francia, Instituto Internacional de Derechos Humanos, 2015, p. 4.

¹⁹ CNDH, *México y el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*, México, 2016, p.5.

derivadas de los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, como lo es, la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos; la cual, por otro lado, consolida al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, como un parámetro regional mínimo en la materia, ampliando el espectro de derechos reconocidos y que deben ser protegidos por las autoridades estatales en favor de las personas, más allá de su nacionalidad, visión que, a su vez, empata con lo establecido en el Pacto de San José, en cuyo preámbulo se reconoce:

...que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos...²⁰

24. En este sentido, los actos y omisiones de las autoridades mexicanas deben analizarse a la luz de los derechos humanos y prerrogativas reconocidas en la Constitución y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que, respecto de esta última, implica que la actuación estatal es susceptible de ser sujeta a un Control de Convencionalidad, en tanto, forma parte del parámetro de control de la regularidad constitucional.
25. De ahí que las leyes, los actos, las resoluciones y todo aquello que realicen las autoridades queden sujetos a los parámetros internacionales de derechos humanos por virtud del control de convencionalidad, el cual se ha entendido en México de una forma diversa a lo que ha incorporado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”; disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm, consultada el 01 de abril de 2024.

III. El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

26. Para analizar el Control de Convencionalidad debemos advertir que esta institución plantea como uno de sus ideales, la universalización de los derechos humanos; en tanto, la Convención y el corpus iuris que de ésta se desprende configura el parámetro de validez de las actuaciones de los Estados; por lo que, los derechos humanos reconocidos en el propio instrumento internacional, conforma una esfera mínima regional de derechos que deben ser reconocidos y protegidos por las autoridades de los países miembros del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

27. Por lo tanto, el Control de Convencionalidad es “uno de los puntos culminantes del conjunto de cambios que trajo consigo la reforma de 2011;”²¹ ya que significó una consecuencia directa de la apertura del sistema jurídico mexicano a una institución que nace en el seno del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, a partir de la cual, las autoridades deben observar en sus ámbitos de competencia y bajo ciertos parámetros, que sus actuaciones se apeguen no solo al marco jurídico nacional sino también al corpus iuris interamericano en materia de derechos humanos.

28. En este sentido, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, nos da una primera aproximación al Control de Convencionalidad, el cual delimita, como:

el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sus Protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

²¹ Carbonell, Miguel, *El ABC de los Derechos Humanos y del Control de Convencionalidad*, México, Porrúa, 2019, p. 174.

(Corte IDH), único órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, que interpreta de manera última y definitiva el Pacto de San José²²

29. Es importante advertir que el Control de Convencionalidad se puede realizar en dos esferas, la primera se realiza en sede internacional, directamente por los órganos del propio Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en el momento en el cual se le da revisión a los actores de las naciones, y que es aplicado solo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana, de ahí que también se denomina como control concentrado de convencionalidad; por otro lado, encontramos el que se realiza en sede nacional por los órganos de las naciones por lo que se le denomina como control difuso de convencionalidad.
30. El Control de Convencionalidad en sede internacional se efectúa por la Comisión y por la Corte Interamericana, las cuales determinan si “en un caso de su conocimiento se vulneraron o no derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; es decir, si en el caso específico sometido a su conocimiento, las autoridades de un estado parte cumplieron o no con la obligación de salvaguardar los derechos humanos de sede regional, o si en su caso aplicaron un control de convencionalidad previo y adecuado, es decir la posibilidad de desaplicación normativa interna sustituyéndola por la normativa internacional de derechos humanos, previo haber realizado la aplicación del principio de interpretación conforme y de ser el caso, la manera en la que se logro interpretar la normativa nacional para que lograra un criterio acorde con los estándares internacionales de derechos humanos.

²² Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, Estudios Constitucionales, Año 9, No. 2, 2011, pp. 531-622, en <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/article/view/151/139>, consultado el 03 de abril de 2024.

31. Resulta evidente que en los casos que resuelven los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos se toma como parámetro para ello, lo establecido en la propia Convención, así como, la normatividad y las resoluciones que se emiten al evaluar las opiniones consultivas o los asuntos que se someten ante su jurisdicción, pues estos se configuran como los principales guardianes del tratado internacional y de los derechos humanos reconocidos en éste.
32. Por otro lado, el control de convencionalidad difuso, se materializa a partir de los actos internos de las naciones, aun y cuando dicho control, también es sometido a una revisión por parte de la Comisión y la Corte Interamericanas, puesto que dicha revisión permite corroborar si los criterios aplicados pueden considerarse como estándares adecuados de la aplicación de la normativa internacional de derechos humanos.
33. Así obtenemos que fue en la sentencia correspondiente al caso *Almonacid Arellano vs. Chile*²³ del año 2006, la Corte se pronunció sobre dicha la institución jurídica que nos ocupa, en los siguientes términos:

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso “Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf, consultado el 05 de abril de 2024.

de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos...²⁴

34. Podemos observar como el Control de Convencionalidad se plantea, originalmente, como una función del poder judicial y su composición de organismos administradores de justicia, lo que ya presupone que el control que deben realizar los jueces respecto de las normas jurídicas que se aplican en los casos que le son sometidos o únicamente respecto de los asuntos que les sean planteados.
35. Si bien, en su génesis, el Control de Convencionalidad se planteó como una obligación de los jueces, ha sido una institución con gran dinamismo y que ha transitado hacía un alcance cada vez mayor, a través de diversas sentencias emitidas por la propia corte internacional, hasta concebirse como una obligación que debe ser cumplida por todas las autoridades y funciones de los Estados, conforme a su correspondiente ámbito de competencia.
36. Se identifica que la ampliación del alcance del Control de Convencionalidad transitó por, al menos, en cuatro fases, en la primera, misma que ya fue analizada, se determinó como una obligación inherente a la función de los jueces que pertenecen directamente al poder judicial.
37. En una segunda etapa, la CIDH identificó que el Control de Convencionalidad es una obligación que también debe ser cumplida por las autoridades administrativas con funciones cuasi jurisdiccionales, es decir, aquellas que aplican derecho sancionatorio. “Un caso particularmente relevante en relación con las interpretaciones administrativas es el de Leopoldo López vs. Venezuela”²⁵, en cuya sentencia la Corte se pronunció en los siguientes términos:

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso “Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf, consultado el 05 de abril de 2024.

²⁵ Quintana Osuna, Karla Irasema, *Control de Convencionalidad en el Derecho Interamericano y Mexicano. Retos y Perspectivas*, México, Porrúa, 2019, p. 15.

En conclusión, independientemente de las reformas legales que el Estado deba adoptar (supra párr. 225), con base en el control de convencionalidad, es necesario que las interpretaciones judiciales y administrativas y las garantías judiciales se apliquen, adecuándose a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal que han sido reiterados en el presente caso²⁶

38. De lo anterior, se desprende una ampliación de las autoridades con la posibilidad de aplicar el control de convencionalidad, pues debe entenderse ahora que “el control de convencionalidad aplica a las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales”²⁷.
39. En un tercer momento, la Corte volvió a ampliar el alcance y entendimiento del Control de Convencionalidad, al considerar que éste debe ser ejercido por las autoridades encargadas de la administración de justicia, “dentro de las cuales incluyó a las fiscalías o ministerios públicos, es decir, a aquellas autoridades encargadas de la investigación dentro del sistema de justicia,”²⁸ lo cual implicaba ya no solo aquellas que tenían la posibilidad de juzgar y emitir una resolución, sino también aquellas que participan en el auxilio de la administración de justicia.
40. Lo anterior se ejemplifica, a través del caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala²⁹; en cuya sentencia, la Corte Interamericana se pronunció sobre la obligación de aplicar un Control de Convencionalidad por parte de todos los órganos vinculados con la administración de justicia, en los siguientes términos:

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, disponible en https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf, consultado el 05 de abril de 2024.

²⁷ Quintana Osuna, Karla Irasema, *Op. Cit.*, p. 16.

²⁸ *ídem*.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_esp.pdf, consultado el 07 de abril de 2024.

Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y los tratados de derechos humanos de los cuales es Parte el Estado, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes...³⁰

41. Lo anterior es entendido como un control de convencionalidad que puede ser aplicado desde cualquier etapa procesal, antes incluso de llegar al momento en el que el juzgador debe emitir su resolución.
42. Finalmente, dicha instancia jurisdiccional amplió el Control de Convencionalidad, como una obligación aplicable para todas las autoridades del Estado, en su correspondiente ámbito de competencia y conforme a las regulaciones procesales que les sean aplicables, a través de la sentencia del caso *Gelman vs. Uruguay*, en cuya supervisión de cumplimiento señaló lo siguiente:

...por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, todas sus autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el tratado, por lo cual deben ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el

³⁰ Caso *Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*, *Op. Cit.*

propio tratado y, según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana...³¹

43. Vale la pena hacer alusión al principio general de derecho “*donde la ley no distingue, no es válido distinguir*”, por lo que la Corte interamericana al manifestar que la obligación de realizar un Control de Convencionalidad recae en todas las autoridades del Estado, incluye a la totalidad de sus órganos y funciones, en sus correspondientes ámbitos de competencia; tal es el caso que la propia CIDH pone énfasis en la función judicial y órganos del sistema de justicia, pero también considera la emisión y aplicación de las normas, es decir, contempla tanto a la función legislativa como ejecutiva.
44. Lo anterior conlleva fuertes obligaciones para las autoridades nacionales, pues ahora a los juzgadores o cualquier autoridad de materialización y aplicación de la justicia gozan de la presunción de conocer todos y cada uno de los estándares internacionales de los derechos humanos, pues el principio *iura novit curia* le obliga a forjar el conocimiento de tales cosas, para una correcta y debida aplicación del control de convencionalidad.

...

13. Todavía no hay uniformidad en las expresiones o calificaciones que hacen los Estados sobre los actos de esas características que incorporan al proceso internacional. En ocasiones se habla de allanamiento. Otras veces se alude a una “responsabilidad institucional” del Estado. En algún caso se invoca el “reconocimiento de la responsabilidad internacional”, entre otras expresiones. Por ello es preciso avanzar en una mayor precisión conceptual, que pudiera traer consigo nuevos desarrollos en la actuación de las partes y del propio tribunal

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay”, Fondo y Reparaciones. Supervisión de la Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf, consultado el 07 de abril de 2024.

interamericano. Debiera arraigar una nueva práctica en este orden: el señalamiento preciso de los hechos que admite el Estado y de las pretensiones a las que se allana, en el marco del reconocimiento de la responsabilidad internacional y de las consecuencias de ésta. Así se iría más allá de la simple aceptación de una responsabilidad internacional o institucional --*infra* volveré sobre este punto-- , que no siempre deja en claro la intención del demandado y el alcance que éste le atribuye.³²

45. Así podemos entender que el juez Sergio García Ramírez tenía una preocupación por que todas las autoridades de manera razonada aplicaran el control de convencionalidad, asumiendo una serie de obligaciones de preparación y modificación de criterios, indica también el mismo juzgador algunas de las voces previas que fue tomando en cuenta en la generación de dicho control.

IV. El control de convencionalidad en México

46. Para Karla Quintana Osuna el Control de Convencionalidad al que más énfasis ha puesto la CIDH en sus resoluciones, corresponde a aquel que se lleva a cabo en sede nacional³³, el cual “se enfoca en la obligación que tienen las autoridades nacionales de controlar que las normas que aplican, las decisiones judiciales y administrativas, o las acciones de las autoridades, se adecuen a los estándares interamericanos tanto de los tratados como de su interpretación”³⁴.

47. No podemos pasar por alto que la obligación primigenia de las autoridades mexicanas de observar y atender lo establecido por la Convención

³² Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala, párrafo 13.

³³ Quintana Osuna, Karla Irasema, *Op. Cit.*, p. 7.

³⁴ *Ídem*.

Americana sobre Derechos Humanos, deriva de la propia fuerza vinculante con la que cuenta, al ser un tratado internacional suscrito por el Estado Mexicano.

48. En este sentido, no es ocioso recordar lo establecido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la cual, en su parte III, norma lo referente a la "Observancia, aplicación e interpretación de los tratados", específicamente, lo establecido por los artículos 26 y 27, los cuales, a la letra, establecen lo siguiente:

26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como *justificación del incumplimiento de un tratado...*³⁵

49. Como puede observarse, de estos artículos se desprende la fuerza vinculante de los tratados internacionales, dándoles plena vigencia y aplicabilidad al interior de los Estados que los han suscrito, a su vez, imposibilita utilizar el derecho interno para justificar su incumplimiento, por lo que podemos concluir, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos por sí misma es vinculante para las autoridades del Estado Mexicano.

50. Sin embargo, como también ha sido advertido, la Convención y, en específico, las prerrogativas contenidas en ésta forman parte del máximo bloque normativo que debe ser observado por las autoridades mexicanas, derivado del proceso de constitucionalización que conllevó la modificación del primer párrafo del artículo primero de nuestro ordenamiento constitucional y que, en suma, configuran el parámetro de control de la regularidad de las actuaciones de los órganos del Estado Mexicano.

³⁵ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena: 1969), artículos 26 y 27.

51. Bajo este contexto, podemos identificar la importancia que tiene el Control de Convencionalidad, al ser uno de los principales mecanismos para que las autoridades del Estado mexicano aseguren la plena aplicación y vigencia del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos y, en específico, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
52. Es importante señalar que, el control constitucional “puede entenderse como aquel que consiste en inaplicar normas generales, cuando éstas se contrapongan con la constitución; o bien cuando la contradicción se da específicamente con los instrumentos internacionales de derechos humanos signados y ratificados por el Estado mexicano”³⁶; bajo esta concepción, en sus inicios, el Control de Convencionalidad se planteó como la inaplicación automática de la norma interna contraria a la Convención, no obstante, al avanzar en el desarrollo de dicha institución al interior de nuestro país, esta concepción quedó rebasada.
53. En el caso mexicano, el Control de Convencionalidad implica un proceso de armonización entre la normatividad interna y externa y, solo en casos extremos en los que no es posible dicha armonización por virtud del principio de interpretación conforme, se lleva a cabo una eventual inaplicación de la norma contraria al corpus iuris derivado de la Convención, por ende, este control “no consiste solo en una inaplicación inmediata de alguna norma interna que se considere contraria a los convenios internacionales, sino que primeramente debe realizarse una interpretación conforme, por lo que la inaplicación viene a constituir el último paso en el ejercicio del control de convencionalidad.”³⁷
54. Las bases para la aplicación del Control de Convencionalidad en México, se originó a través del denominado dialogo entre cortes, es decir, mediante la emisión de sentencias emitidas por parte de la Corte interamericana y de su recepción por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁶ Chacón Rodríguez, José Luis, *Una aproximación al control de convencionalidad*, Ubi societas ibi ius, Año 1, Vol. 1, 2014, México, pp. 229-249.

³⁷ Ídem.

55. En este sentido, es importante analizar algunos casos y sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, en las cuales se delimitó y estructuró el Control de Convencionalidad.

56. a. El primer caso sujeto a análisis corresponde al expediente 912/2010, el cual, tiene como antecedente, la tristemente emblemática sentencia emitida por la Corte Interamericana en el caso Radilla Pacheco vs. los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo marco, se condenó al Estado Mexicano por la desaparición forzada del señor Radilla. La Suprema Corte de Justicia en México dio apertura al expediente sujeto a análisis, con la finalidad de determinar las obligaciones del poder judicial en el marco del cumplimiento de dicha sentencia; en ese contexto, en México se adoptó el siguiente criterio por parte de la Suprema Corte:

...el Poder Judicial de la Federación debe ejercer el 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. La obligación de realizar el control de convencionalidad es para todos los jueces del Estado mexicano.³⁸

57. Para llegar a este criterio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concatenó el artículo primero con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que “los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior; por lo que, si bien, los jueces no pueden realizar una declaración de invalidez general de la norma contraria al corpus iuris interamericano en materia de derechos humanos, sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los

³⁸ Sentencia expedida en el expediente varios 912/2010, por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en catorce de julio de 2011.

contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.”³⁹ Lo anterior implica que si bien no pueden invalidar una norma en lo general, si puede realizarse la inaplicación de la norma para los asuntos en concretos que han sido sometido a su estudio.

58. A través de la sentencia del expediente 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció cómo se debe aplicar el Control de Convencionalidad por parte de los jueces, de conformidad con los siguientes pasos generales:

A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del

³⁹ Tesis emitida en la décima época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 535, con el rubro CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.⁴⁰

59. Podemos advertir, que el Control de Convencionalidad no presupone una inaplicación automática de la norma contraria al parámetro de control de la regularidad constitucional, sino que, conlleva un proceso de armonización de la norma y solo en casos excepcionales, donde no es posible esta armonización, conlleva su inaplicación, pero solo tras haberse realizado el ejercicio intelectual de contraste correspondiente.

60. **b.** Otro de los asuntos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México corresponde a la Contradicción de Tesis 293/2011, a través de la cual, en la resolución se discutía respecto de los criterios contradictorios emitidos por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito y otro por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, siendo los puntos en conflicto los siguientes:

- La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a la Constitución
- El valor de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

61. Dentro de la resolución emitida la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México incorporó el elemento de jurisprudencia de la Corte Interamericana como parte integrante del ejercicio de control de convencionalidad, el aporte de aplicación del principio *pro persona*, pero decidió excluir el concepto de bloque de constitucionalidad, para integrar el de parámetros de regularidad

⁴⁰ Sentencia expedida en el expediente varios 912/2010, por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en catorce de julio de 2011, párrafo 33.

constitucional, respetando de igual forma los derechos humanos, pero en caso de existencia de contradicción entre los contenidos constitucionales y los estándares internacionales de derechos humanos, se debe atender a la constitución mexicana:

- La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona.
- Las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sin embargo, cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. En este sentido, los derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano⁴¹.

62. Conforme a lo anteriormente expuesto, primeramente, se logra advertir que los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son parte integrante de los parámetros de regularidad constitucional, pero sí y solo si su integración produce una fuerza mayor en la protección de los derechos humanos.

63. El segundo elemento del criterio tiene que ver con el reconocimiento de la fórmula del bloque de constitucionalidad, pero con una adecuación para el sistema jurídico mexicano, por lo que sería a partir de ahí denominado como parámetro de regularidad constitucional y no bloque de constitucionalidad.

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de Tesis 293/2011. Sentencia del 03 de septiembre de 2013, disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguiamientoid=556>, consultado el 10 de abril de 2024.

64. El tercer elemento es la fórmula de resolución de contradicciones ya que habitualmente se buscaría la preferencia de aquella norma, criterios, acciones o interpretación que favorecieran más a los intereses de las personas, pero en los parámetros de regularidad constitucional se pretende no la incorporación del principio pro persona, sino la resolución mediante la preferencia constitucional, es decir, que en caso de contradicción los juzgadores deben optar por lo que se integra dentro de la constitución y no dentro de los tratados internacionales.

65. c. Otro asunto que delinea el concepto de control de convencionalidad en México es el amparo directo en revisión 1640/2014, resuelto por la Segunda Sala de la SCJN, en la que más allá del detalle de los hechos que le dieron origen, se resalta el siguiente criterio adoptado por el nuestro máximo tribunal:

El artículo 1o. de la Constitución establece que todas las autoridades del Estado deben velar por la reparación de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, el control de constitucionalidad y convencionalidad concentrado o difuso está reservado a los órganos jurisdiccionales. El resto de autoridades, incluyendo las administrativas, tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia. En ese sentido, las autoridades administrativas no están facultadas para hacer ningún tipo de control constitucional, por lo que no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto, ni tampoco inaplicarlo⁴²

66. La Suprema Corte de Justicia en México con ello descartó la posibilidad de que las autoridades administrativas puedan realizar cualquier tipo de control

⁴² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cuadernos de Jurisprudencia No. 10. Control de Convencionalidad, México, 2021, en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2021-09/CONTROL_DE_CONVENCIONALIDAD.pdf, p. 73, consultado el 05 de abril de 2024.

de constitucionalidad o de convencionalidad y más aún, subraya la imposibilidad de declarar la invalidez o la inaplicación de una norma, con independencia de que, en términos del párrafo tercero del artículo primero constitucional, todas las autoridades del tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en su correspondiente ámbito de competencia, pero por encima de dicha obligación mandata respetar aún la legalidad.

67. En este sentido, a través de la resolución del Amparo Directo en Revisión, la Corte cerró cualquier posibilidad, de que instancias distintas a las jurisdiccionales, realicen algún tipo de control constitucional o convencional, pues consideró que lo contrario, “implicaría desatender los requisitos de procedencia que establecen las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben atenderse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto (...) -y- generaría incertidumbre jurídica en franca contravención con otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal”⁴³.

68. Pudiera entenderse una especie de regresión correctora conceptual por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, pero ello también se traduce en la existencia de dos alcances distintos para el Control de Convencionalidad. Pues en el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana, se estableció como una obligación para todas las autoridades del Estado, subrayando inclusive, de manera expresa a la función legislativa y ejecutiva; en tanto, en nuestro la Suprema Corte de México el control de convencionalidad se delimitó como una obligación que solo puede llevarse a cabo por las autoridades jurisdiccionales.

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 164/2014. Resolución del 13 de agosto de 2014, disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=164777>, consultado el 17 de abril de 2024.

V. Procedimientos no jurisdiccionales en México

69. Dentro de las múltiples acepciones que tiene la palabra jurisdicción, nos centraremos en aquella que la identifica como una función de Estado, es decir, nos ocuparemos en la función jurisdiccional, la cual, se vincula con el sistema que establece el propio Estado, para “asegurar la efectiva realización de la justicia por medio de la creación de tribunales que se ocupen de pronunciar el derecho aplicable y dirimir las controversias surgidas en el seno de la sociedad, y mejor aún, que cumpliendo con la misión de preservar el orden jurídico y constitucional, lleven a cabo una función de control de los actos de los órganos del Estado que pudieran violar la Constitución misma”⁴⁴.
70. Podemos advertir que la función jurisdiccional se realiza por el Estado para resolver los conflictos que se originan en su interior, a partir de las interacciones que derivan de la vida en sociedad, así como, para resolver aquellos conflictos que pueden afectar el orden social, a través de la identificación del marco jurídico aplicable al caso, determinando a cuál de las partes en conflicto asiste la razón, con base en el orden constitucional establecido, buscando en todo momento, su preservación.
71. No podemos pasar por alto que, en el marco de la división clásica de poderes, la función estatal recae en el poder ejecutivo, legislativo y judicial, a los cuales se les encarga con base en el marco jurídico aplicable, un tipo de función específica, por lo que todo acto que realice el primero será formalmente ejecutivo, todo acto del segundo será formalmente legislativo y el tercero será formalmente judicial o jurisdiccional.
72. Sin embargo, este punto de vista formalista resulta insuficiente para entender y delimitar la función jurisdiccional, por ende, resulta necesario su análisis con base en un criterio material, “conforme al cual se define el acto por su

⁴⁴ Ortega Medina, Claudia L., “*La función jurisdiccional del Estado*”, Revista de la Facultad de Derecho, México, núm, 173, en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27831/25151>, p. 130, consultado el 11 de abril de 2024.

esencia, cualquiera que sea el órgano que lo realice.”⁴⁵ Lo anterior implica que su pertenencia o no al poder judicial de las naciones deviene en indiferente para analizar los actos materiales de justicia.

73. Claudia Ortega Medina identifica tres elementos fundamentales de la función y del acto jurisdiccional, las cuales lo caracterizan y le dan vida⁴⁶:

1. El acto jurisdiccional plantea una cuestión de derecho que debe ser resuelta, es decir, una problemática o pretensión de derecho que se somete a una instancia resolutora.
2. Se debe dar una solución a la cuestión planteada con base en el marco jurídico aplicable, la cual tendrá fuerza de verdad legal.
3. La resolución conlleva a la ejecución material de la solución dada.

74. En esta lógica, podemos concluir que la función jurisdiccional puede entenderse como “la decisión con fuerza de verdad legal de controversias entre partes, hecha por un órgano imparcial e independiente,”⁴⁷ que deberá solucionar la situación de tensión existente a través de una decisión vinculatoria y coercitiva en caso de oposición.

75. De acuerdo con lo antes expuesto, es indudable que tales actos recaen formalmente en el poder judicial y que, materialmente, por excelencia, también corresponderán a este poder, sin embargo, en menor medida o bien de manera excepcional, este tipo de actos recaen en los órganos responsables de la función legislativa, ejecutiva, administrativa u organismos constitucionales autónomos, asuntos como pueden ser el juicio político, la declaración de procedencia, la queja ante la comisión de derechos humanos o el procedimiento de responsabilidad administrativa.

⁴⁵ Ibidem, p. 131.

⁴⁶ Ibidem, p. 137.

⁴⁷ Gordillo, Agustín, Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Buenos Aires, Argentina, FDA, 2014, p. 599.

76. Lo anterior es así ya que los primeros debe ser desarrollados de forma inicial ante la cámara de diputados del congreso de la unión, y secundariamente ante un organismo distinto para la emisión de su resolución; por otro lado, la queja ante la comisión de derechos humanos es realizada ante un organismos constitucional autónomo, pero en lo que hace al procedimiento de responsabilidad administrativa su institución es ante la administración pública de la federación.

VI. El procedimiento de responsabilidad administrativa, y su compatibilidad con el control de convencionalidad

77. EN México el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se establece en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”; específicamente, a través del artículo 109 de nuestra Carta Magna, el cual prevé que los servidores públicos que incurran en responsabilidad frente al Estado podrán ser sancionados, conforme a los siguientes regímenes de responsabilidad:

- Responsabilidad Política
- Responsabilidad Administrativa
- Responsabilidad Penal
- Responsabilidad Patrimonial

78. En lo que respecta al régimen de responsabilidad administrativa, éste se instrumenta a través de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual, delimita a las autoridades competentes, las obligaciones y sanciones aplicables a los servidores públicos, así como, a aquellos particulares vinculados con faltas administrativas graves, estableciendo también los procedimientos para su instrumentación, emisión de la resolución y sanción.

79. La Unidad de Responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado, o bien, los Órganos Internos de Control al interior de la Administración Pública Federal es la autoridad que ha de encargarse en los casos correspondientes de instrumentar y resolver los asuntos para el caso de faltas no graves, lo cual desde dicha etapa procesal se atenta contra el derecho de recibir justicia de forma adecuada, ya que los estándares internacionales traducen el derecho de acceso a la justicia en que la resolución debe ser emitidos por autoridades expertas al respecto y no aquellas que tengan una intervención con el poder ejecutivo.
80. La resolución de los citados procedimientos de responsabilidad, es una obligación que recae en autoridades administrativas, por lo que, si bien formalmente son parte de la función ejecutiva, materialmente son responsables de un acto cuasi jurisdiccional, en el que les es sometida una cuestión o conflicto de derecho, cuya respuesta implica una solución con base en la aplicación e identificación del derecho aplicable al caso concreto, lo que a su vez, conlleva una ejecución con plenos efectos jurídicos: como puede advertirse, dichas actuaciones son en esencia, jurisdiccionales, y la autoridad juzgadora en este caso no se encuentra especializada en actividades jurisdiccionales, sino que su campo habitual de acción es otro diverso.
81. En virtud de lo anterior la autoridad que recaba los elementos probatorios y la que a su vez realiza la valoración correspondiente de dichos elementos probatorios carece de las habilidades adecuadas para dichas tareas.
82. Recuérdese que las funciones de las autoridades en el caso de la división de poderes implica una serie de facultades preferentes pero no exclusivas, ya que la exclusividad excluiría a otros de hacerlo, no obstante la preferencia se traduce en una facultad que seria deseable pero no necesaria, es el caso entonces de la aplicación de justicia, en donde de forma preferente le corresponde dicha tarea al poder judicial, pero no es exclusiva del mismo y por lo tanto se abrió la posibilidad de que una autoridad administrativa realizara funciones materiales de justicia.

83. Debe entenderse que, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, tampoco se encuentra inserta en la normativa la oportunidad de integrar un elemento conciliador, es decir que el asunto pueda solucionarse sin necesidad de continuar con los formalismos procesales, lo anterior implica negar un elemento mandatado como parte de la integralidad del derecho de acceso a la justicia, sin embargo, al no contemplarse en la norma no se aplica en el procedimiento habitual.
84. Otra transgresión al derecho de acceso a la justicia es la negación de señalar un domicilio procesal, ya que si bien no se contiene el derecho de señalar un domicilio procesal en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dentro de la ley supletoria de esta, que es la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si se indica la posibilidad de señalar domicilio en el momento de contestar una demanda, pero solo para el caso de autoridades y no el caso de los particulares, lo que niega dicha oportunidad para aquellos particulares que de alguna manera se encuentren implicados dentro de dichos procedimientos.
85. Hasta este punto se han señalado algunas incompatibilidades existentes en la norma frente a los estándares internacionales de derechos humanos, pero también se ha enunciado que conforme a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia en México, a las autoridades no jurisdiccionales se les ha impedido la aplicación del control de convencionalidad, por lo que no pueden atender los defectos enunciados respecto de los elementos del derecho de administración de justicia que se ha señalado en concreto.
86. Lo cierto es que la aplicación del procedimiento de responsabilidad administrativa en el marco de un procedimiento cuasi jurisdiccional presupone una diferencia de grado, más que de esencia, pues como se señaló, existe un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, en el cual, se debe resolver con base en el parámetro de control de regularidad constitucional, el cual, por sí mismo, resulta obligatorio, pues no hay más incertidumbre que la aplicación de una ley que resulta contraria a una disposición constitucional, con independencia de su fuente.

87. En este punto, es importante subrayar que no se está proponiendo la aplicación del Control de Convencionalidad a discrecionalidad de las autoridades administrativas o legislativas con funciones materialmente jurisdiccionales; lo que se plantea, es abrir el debate, ya que el parámetro interamericano de derechos humanos prevé que el control de convencionalidad es una obligación que debe ser cumplida por todas las autoridades del Estado, conforme a su ámbito de competencia.
88. Aunado a ello, existen casos particulares, como lo son, los actos materialmente jurisdiccionales pero que formalmente recaen en otro poder, los cuales en esencia son análogos a los actos material y formalmente jurisdiccionales, por lo que se advierte en términos del presente trabajo de investigación, que una prohibición absoluta para aplicar el control de convencionalidad a otras autoridades distintas a las judiciales es, por lo menos, cuestionable.

VII. Conclusión

89. El control de convencionalidad fue creado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y extrapolado a las naciones que hubiesen firmado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que México se encuentra incorporado en dicho grupo.
90. La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos del año 2011, significó uno de los cambios de mayor trascendencia para el constitucionalismo mexicano en los últimos tiempos, y ello conllevó a comenzar con la cimentación de los derechos humanos reconocidos a nivel internacional, creando un bloque de constitucionalidad que configura el parámetro de control de la regularidad de los actos u omisiones de las autoridades mexicanas.
91. No obstante, esta figura que se desarrolló en líneas jurisprudenciales de la CIDH a nivel internacional y de la SCJN en nuestro país, presentan diferentes alcances en cada foro, en el primero se planteó como una obligación que

debe ser cumplida por todas las autoridades del Estado, conforme a su ámbito de competencia; pero en nuestro tribunal constitucional se planteó como una obligación exclusiva de los jueces, descartando su aplicación por parte de autoridades administrativas o legislativas; por lo que las autoridades mexicanas pueden aplicar el control de convencionalidad sí y solo sí pertenecen a algún poder judicial en concreto.

92. En México no solo el Poder Judicial de la Federación o los Poderes Judiciales Locales aplican actividades de administración de justicia, sino que lo realizan otras estructuras de poder, por así mandarlo y permitirlo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

93. El procedimiento de responsabilidad administrativa se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulado por la Ley General de Responsabilidad Administrativa aún es perfectible por apartarse en actos en concreto de los parámetros internacionales de derechos humanos.

94. La imposibilidad absoluta de aplicar un Control de Convencionalidad por autoridades distintas a las judiciales resulta, cuando menos, cuestionable; pues no solamente se aparta de la jurisprudencia emitida por el tribunal internacional, también hay casos que deben analizarse con mayor profundidad, como lo son las funciones materialmente jurisdiccionales a cargo del ejecutivo federal, las cuales son parte de la función jurisdiccional del Estado y en las que podría aplicarse un Control de Convencionalidad.

VIII. Referencias de Investigación

Bibliográficas

- Carbonell, Miguel, El ABC de los Derechos Humanos y del Control de Convencionalidad, México, Porrúa, 2019.
- Chacón Rodríguez, José Luis, Una aproximación al control de convencionalidad, Ubi societas ibi ius, Año 1, Vol. 1, 2014, México.
- Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, Estudios Constitucionales, Año 9, No. 2, 2011.
- Gordillo, Agustín, Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Buenos Aires, Argentina, FDA, 2014.
- Ortega Medina, Claudia L., “La función jurisdiccional del Estado”, Revista de la Facultad de Derecho, México, núm, 173, en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27831/25151>.
- Pozas Marquez, Gustavo Adolfo, Control de convencionalidad un aporte de México en Latinoamérica, en Obando Cabezas, Arístides, Pozas Marquez, Gustavo Adolfo y Gómez Rodríguez, Juan Manuel (coords.), Globalización, ciudadanía y derechos humanos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2013.
- Pozas Marquez, Gustavo Adolfo, EL NAVEGAR DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD BAJO LA DIRECCIÓN DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Revista Principia Iuris, ISSN Impreso 0124-2067 | ISSN EN línea 2463-2007 | enero-abril 2019, Vol 12, No. 32, 2019.
- Quintana Osuna, Karla Irasema, Control de Convencionalidad en el Derecho Interamericano y Mexicano. Retos y Perspectivas, México, Porrúa, 2019.
- Rodríguez Manzo, Graciela, et al., Bloque de constitucionalidad en México, México, CDHDF-SCJN- Oacnudh, 2013.

- Rojas Caballero, Ariel, *Los Derechos Humanos en México*, 2ª ed., Porrúa, 2015.
- Ventura Robles, Manuel E., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Francia, Instituto Internacional de Derechos Humanos, 2015.
- *Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cuadernos de Jurisprudencia No. 10. Control de Convencionalidad, México, 2021*, en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2021-09/CONTROL_DE_CONVENCIONALIDAD.pdf, p. 36, consultado el 05 de abril de 2024.
- CNDH, *México y el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*, México, 2016.

Documentos jurisdiccionales

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacres de Santo Domingo Vs. Colombia*. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso “Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Sentencia expedida en el expediente varios 912/2010.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, sentencia emitida en el caso del amparo directo en revisión 164/2014. Resolución del 13 de agosto de 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, sentencia emitida en la contradicción de Tesis 293/2011. Sentencia del 03 de septiembre de 2013.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, contradicción de Tesis 293/2011. Sentencia del 03 de septiembre de 2013.
- Tesis emitida en la décima época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 535, con el rubro CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.
- Voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso Yatama vs. Nicaragua, del 23 de junio de 2005.
- Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala
- Voto concurrente, razonado del Juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, del 25 de noviembre de 2003.
- Voto concurrente, razonado del Juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tibi vs. Ecuador, del 7 de septiembre de 2004.

- Voto razonado del juez Sergio García Ramírez dentro de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso López Álvarez vs. Honduras, del 1 de febrero de 2006.

Documentos normativos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: 1917).
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena: 1969).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
- Diario Oficial de la Federación, México, de fecha 10 de junio de 2011.
- Diario Oficial de la Federación, México, de fecha 10 de junio de 2011.