

LA APLICACIÓN DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Caleb RODRÍGUEZ OCAMPO¹

SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Obligación de las autoridades administrativas en materia de derechos humanos.* III. *Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto al ejercicio del control de convencionalidad por las autoridades administrativas.* IV. *Conclusiones: la barrera que México debe traspasar.* V. *Fuentes de información.*

RESUMEN

En años recientes, para México los derechos humanos han simbolizado un avance significativo en el actuar de sus autoridades, para así resaltar el Estado de Derecho y garantizar un lugar donde prevalecerán la legalidad y la justicia para todos sus gobernados.

Como tal, México reconoce la obligación del Poder Judicial en realizar un control de convencionalidad, que implica que todos los jueces deben ponderar los derechos contenidos en las leyes internas con lo determinado por la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que somos parte, con la finalidad de otorgar siempre el mayor beneficio para que toda perso-

ABSTRACT

In recent years, for Mexico, the Human Rights have symbolized the significant advance in the actions of its authorities, so to highlight the rule of law and guarantee the place where legality and justice prevail for all it's governed.

As such, Mexico recognizes the obligation of the Judiciary to ensure conformity with treaties, which implies that all judges must weigh the rights contained in national laws as determined by the Constitution and the International Treaties on Human Rights of which we are part, that with the purpose of always granting the greatest benefit so that all people enjoy their rights fully, this weighing does not imply to

¹ Licenciatura en Derecho y Especialidad en Administración Pública por la Universidad de Matehuala, S.C. Maestría en Derecho Fiscal por la Universidad del Valle de México (UVM). Licenciatura en Relaciones Internacionales (cursando) en el Sistema SUAyED de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Experiencia como docente en la Universidad de Matehuala y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; experiencia como Verificador de Mercancías en la Aduana de Ciudad Juárez (SAT) y Asesor Jurídico en la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Delegación San Luis Potosí. Actualmente dedicado a la investigación, docencia y Titular del Despacho Jurídico Iustitia en Matehuala; áreas de trabajo en Derecho Administrativo, Fiscal, Mercantil y Amparo.

na goce plenamente de sus derechos, dicha ponderación no implica catalogar una norma como inconstitucional, sino que, las autoridades mexicanas en el ámbito de su competencia puedan desaplicar aquellas que ocasionen conflicto, y en su lugar aplicar las que resulten procedentes, siempre y cuando otorguen mayor beneficio a los derechos de los particulares.

Lo que se ha pasado por alto es que las autoridades administrativas, al ser parte del Poder del Estado, también emiten y controlan actos que pueden perjudicar gravemente los derechos de las personas sujetas a sus competencias, por lo que atendiendo a los criterios internacionales del Sistema Americano, resulta idóneo que para que un Estado de Derecho y Democrático sea pleno, también estas autoridades a cargo del Ejecutivo, ponderen las normas de su competencia y hagan prevalecer el derecho que más protección otorgue a los gobernados.

PALABRAS CLAVE

Estado. Poder Ejecutivo. Administración Pública. Autoridades Administrativas. Derechos Humanos. Constitución. Derechos Fundamentales. Control Difuso de Convencionalidad. Gobierno. Gobernado. Estado de Derecho. Criterios Jurisprudenciales.

classify a rule as unconstitutional, but that the Mexican Authorities within the scope of their competence can dislodge those that cause conflict, and in its place to apply those that are appropriate, as long as they give greater benefit to the rights of individuals.

What has been overlooked is that the Administrative Authorities, when being part of the State Power, also issue and control acts that can seriously damage the rights of the people subject to their competencies, so that according to the International Criteria of the American System, It is appropriate that in order for a State of Law and Democracy to be full. Also these Authorities in charge of the Executive, ponder the norms of their competence and make prevail the right that gives more protection to the governed.

KEY WORDS

State. Executive Branch. Public Administration. Administrative Authorities. Human Right. Constitution. Fundamental Rights. Conformity with treaties. Government. Governed. Rule of Law. Jurisprudential Criteria.

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos publicadas en junio de 2011 abrieron un panorama jurídico que se ve reflejado en la ampliación de los derechos de las personas y sobre todo de las acciones que las autoridades del Estado deben tomar en consideración, a efecto de proporcionar un trato justo y fortalecer la relación que existe entre el Gobierno y el gobernado; con esto, México fortalece a sus instituciones, entre estas a la Administración Pública Federal centralizada, a fin de que sus representantes observen en todo momento los derechos humanos que la Constitución reconoce y los que son adheridos por parte de los tratados internacionales suscritos por el Estado; bajo estos criterios

normativos, los controles constitucionales adquieren mayor rigor dentro de la actuación de las autoridades estatales para proporcionar certidumbre y plena legalidad a sus actos.

El presente ensayo tiene su conveniencia en lo conducente a los derechos humanos de las personas, quienes son los sujetos que se ven vinculados con los actos administrativos de aquellos que actúan en nombre del Estado.

II. OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Es conocido que todo acto de autoridad debe ajustarse a los principios constitucionales de legalidad, fundamentación y motivación, así como los dispuestos por las leyes de competencia de cada una de las autoridades, sin perjuicio de lo que dispongan los tratados internacionales de los que México es parte, para esto, la Constitución federal manifiesta en su Artículo 1º, párrafo tercero, la imposición que toda autoridad debe cumplir, que sus actos se encuentren ajustados a derecho, por ende, los actos administrativos deben estar revestidos de legalidad y de apego a los principios normativos de los derechos humanos, buscando siempre el mayor beneficio, material y legal, para que toda persona sometida a la jurisdicción del Estado, reciba un trato justo y no arbitrario al momento en que se ejerce un acto de molestia en su contra, o bien cuando se formulen aquellas políticas que tiendan a proteger y solventar las necesidades generales y particulares de la población.

En ese esquema de protección a los derechos humanos, las autoridades administrativas tienen una obligación sumamente importante, para que al momento de llevar a cabo sus actividades propias del ejercicio de facultades y emitan cualquier acto, se sirvan a encaminarlos, no solo a la legalidad que, por estricto derecho deben efectuar, sino también al hecho de que su labor es con personas, por ello, en todo momento deben buscar las normas que mayor beneficio otorguen a los particulares dentro de su ámbito de competencia, o bien desaplicar un ordenamiento normativo que se encuentre en sus facultades, a fin de cumplir cabalmente con la obligación constitucional referida en el numeral citado en líneas ulteriores y más aún, realizar sus funciones al amparo del control difuso de convencionalidad "*ex officio*" o control de convencionalidad, y desarrollarse como una autoridad del Estado que no solo cumpla con los estándares constitucionales de Derechos Humanos, sino con los compromisos internacionales contraídos, como lo son la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

La trascendencia de un Estado de Derecho se debe también reflejar en los actores de la Administración Pública, al momento en que elaboran o ejecutan sus políticas y actos con motivo del uso de sus facultades, cumplan con lo dispuesto por las leyes internas y los compromisos internacionales de México en garantizar los derechos fundamentales de toda persona, lo cual obliga a que la autoridad administrativa vincule su actuación al control

de convencionalidad para así obtener una política o acto que sea justo y respetuoso de la legalidad del Derecho interno y el Derecho Internacional.

III. CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN CUANTO AL EJERCICIO DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Ante la máxima “las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite” encontramos una diferencia de criterios entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la primera vacila en obligar a las autoridades administrativas a llevar un control de convencionalidad en la determinación de sus actos, mientras que la segunda, afirma que es una obligación que no está sujeta a una voluntad del Estado, sino a una obligación como garante de los derechos humanos, a saber:

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre el tema que nos ocupa, nuestro Máximo Tribunal señala:

CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO².

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9a.) (*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Amparo directo en revisión 1640/2014. Ramón Enrique Luque Félix. 13 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales.

² Tesis 2a. CIV/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, octubre de 2014, p. 1097.

Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas.
Secretarios: Maura Angélica Sanabria Martínez y Everardo Maya Arias.

Nota: (*) La tesis aislada P. LXIX/2011 (9a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 552, con el rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

Esta tesis se publicó el viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Por su parte, el referido órgano jurisdiccional internacional apunta lo siguiente:

Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas³.

Para este Tribunal, no sólo la supresión o expedición de las normas en el derecho interno garantizan los derechos contenidos en la Convención Americana, de conformidad a la obligación comprendida en el artículo 2 de dicho instrumento. También se requiere el desarrollo de prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma. En consecuencia, la existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada. Es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención. En términos prácticos, la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política mexicana debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución mexicana.

En el mismo sentido: Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 235; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 218.

Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones⁴.

Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que

³ Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

⁴ Sentencia de 24 de febrero de 2011.

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 la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben 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.

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” (...), que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.

Caso Rocha Hernández y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas⁵.

Además, ha dispuesto en el *Caso de las Masacres de El Mozote y lugares aledaños* que el Estado debe asegurar que la *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz* 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 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...*

Observa lo anterior, se vislumbra una discrepancia entre las Cortes, esto trae consigo un panorama inexacto sobre el proceder de las autoridades administrativas en uso del control de convencionalidad; con base a la justicia, debería prevalecer el criterio emitido por la Corte Interamericana, siendo ese el que mayor beneficio otorga y cumple

⁵ Sentencia de 14 de octubre de 2014.

con la obligación constitucional descrita en su apartado dogmático, donde el Estado y la Suprema Corte deben recordar que a raíz de la reforma Constitución mexicana de 2011, los derechos humanos no son otorgados, sino que son *reconocidos* como un aspecto inherente a toda persona, uno que no está en manos del Estado entregarlo para su goce, lo único que está a su alcance es el poder para hacerlos efectivos y garantizarlos a toda persona.

IV. CONCLUSIONES: LA BARRERA QUE MÉXICO DEBE TRASPASAR

Notoriamente, queda mucho camino por recorrer en cuanto a derechos humanos se refiere, sin lugar a dudas las autoridades administrativas como parte del Estado, tienen la obligación de ejercer el control de convencionalidad para garantizar de forma plena los derechos fundamentales de las personas que sujetan a sus actos, además de que con ello el Estado de Derecho sería notoriamente emblemático, cumpliendo además lo que dispone el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto a la eficiencia y la sencillez de los recursos que los particulares invocan para la protección de sus derechos, donde se procura eliminar todo tipo de trabas para alcanzar la justicia efectiva.

Así, tal es la razón de que la Corte Interamericana estima necesario que todas y cada una de las instituciones del Estado realicen el control de convencionalidad, ampliando con esto y de una forma por demás productiva y eficiente el ejercicio de su competencia, la que implica que para hacer frente a esta obligación no es necesario que el gobernado acuda a una instancia jurisdiccional o que accione el procedimiento contencioso, todo lo contrario, la actuación de las autoridades administrativas, en todo momento debe crear y poner en marcha una política que no debe ser contenciosa, ni tampoco consultiva, sino *ex officio*, por ende, es innegable que siempre deben atender a los principios normativos de derechos humanos y recordar que el fin del Estado, es el bienestar y el pleno desarrollo de los individuos que hacen su vida política y social con este.

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 24 de febrero de 2017.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 7 al 22 de noviembre de 1969.

Corte Interamericana de Derechos, jurisprudencia, (02 de 05 de 2017), <http://corteidh.or.cr/index.php/jurisprudencia>.

Semanario Judicial de la Federación, (02 de 05 de 2017), <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>.