



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA S.E.P
CON NUMERO DE ACUERDO 944893 DE FECHA 24-III-94

**"VIABILIDAD PRESUPUESTARIA DEL CONTROL DE
CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO"**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ISAAC CUENCA BLANCO

DIRECTOR DE TESIS

DR. JOSÉ ANTONIO LOZANO DIEZ

MEXICO D. F.

2013

El sistema de referencia empleado en la presente investigación es el contenido en los Criterios Editoriales vigentes del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Enciclopedia Jurídica Mexicana, establecidos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| <u>INTRODUCCIÓN</u> | 1 |
| <u>PRIMERA PARTE.- PRINCIPIO DE CONVENCIONALIDAD</u> | 12 |
| <u>Capítulo I.-</u> Antecedentes..... | 12 |
| <u>Capítulo II.-</u> Armonización de la normatividad de carácter nacional e internacional, principios de interpretación de derechos humanos reconocidos a través de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011. | 10 |
| <u>Capítulo III.-</u> Adecuación de la legislación interna a las disposiciones y principios convencionales..... | 15 |
| <u>Capítulo IV.-</u> Aplicación del Control de Convencionalidad, Control Difuso y Control Concentrado..... | 22 |
| <u>SEGUNDA PARTE.- DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO INVOLUCRADAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE RESOLUCIONES EN LAS QUE LA CORTE IDH CONDENA AL ESTADO MEXICANO</u> | 30 |
| <u>Capítulo I.-</u> Primer análisis..... | 30 |
| <u>Capítulo II.-</u> Marco normativo en materia de Presupuesto, necesario para la ejecución de las sentencias transnacionales..... | 36 |
| <u>II.1.-</u> La Constitución en sus artículos 73 fracción VII, 74 fracción IV y VI, 75, 79 y 126..... | 41 |
| <u>II.2.-</u> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria..... | 49 |
| <u>II.3.-</u> Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal cuyo origen es la Ley de Contabilidad Gubernamental..... | 63 |
| <u>II.4.-</u> Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado..... | 67 |
| <u>TERCERA PARTE.- PROPUESTA DE REGULACIÓN SUSTANTIVA Y ADJETIVA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE RESOLUCIONES TRANSNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS.</u> | 84 |
| <u>Capítulo I.-</u> Metodología para la armonización del sistema nacional con el interamericano..... | 84 |
| 1. <u>Efectos de la resolución</u> | 85 |
| 2. <u>Obstáculos</u> | 91 |
| 3. <u>Procedimiento</u> | 103 |
| 4. <u>Verificación de cumplimiento eficiente</u> | 104 |
| <u>CONCLUSIONES</u> | 105 |
| <u>BIBLIOGRAFÍA</u> | 108 |

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por finalidad abordar algunos de los efectos que devienen de los mecanismos con los que cuenta el Estado mexicano para dar cumplimiento a las sentencias emitidas por tribunales internacionales.

Particularmente, se analizarán las consecuencias que se producen con motivo de un procedimiento seguido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”), en el cual se condene pecuniariamente al Estado Mexicano, entendido a ese procedimiento como aquél en el que una persona, acude a la Corte IDH buscando la protección de algún derecho consagrado en normas de carácter internacional en materia de derechos humanos, el cual, es violado por alguna autoridad y no pudo ser protegido por el Estado Mexicano en un procedimiento interno.

Lo anterior, partiendo del supuesto que a través de diversos convenios internacionales celebrados en las últimas décadas por nuestro país, con el propósito de proteger y fortalecer derechos y libertades del ser humano, el Estado mexicano se ha sometido a un orden legal internacional por virtud del cual asume varias obligaciones hacia los individuos que están bajo su imperio.

Dichas obligaciones, al ser incumplidas, a través de violaciones a derechos humanos, han dado como resultado condenas en contra de nuestro país, emitidas por la Corte IDH.

A propósito de ello, al día de hoy no se encuentra definido, reglamentado ni garantizado un procedimiento adecuado que armonice la legislación interna para dar cabal cumplimiento a las sentencias que emita la Corte IDH en contra de nuestro país y mucho menos se ha analizado la viabilidad que en materia presupuestaria es necesaria para dicho cumplimiento.

Es por ello, que en el presente trabajo se cuestiona si el procedimiento interno vigente en México para cumplir la ejecución de sentencias en contra del Estado, es adecuado y eficiente, o resulta necesario la creación en materia legislativa de

una ley que garantice el cumplimiento de las sentencias, particularmente aquellas que impongan obligaciones de carácter pecuniario, respetando los principios que en materia presupuestaria están consagrados en nuestra Constitución.

En efecto, no debe pasar desapercibido que para aquellos procedimientos de responsabilidad del Estado, es necesario tomar en cuenta la legislación en materia presupuestaria para verificar los efectos que se producen.

Más aun, un supuesto cumplimiento de las sentencias, representa para cualquier ente condenado un importante menoscabo patrimonial, lo que a su vez representa un riesgo para el desarrollo de sus operaciones y actividades normales, en la medida en que las decisiones a tomar para el cumplimiento de sus obligaciones, pueden verse obstaculizadas de manera parcial o definitiva por el presupuesto con el que disponen para ello.

En la actualidad, las autoridades de los distintos órdenes de gobierno gastan su presupuesto bajo los parámetros del gasto autorizado y las cantidades asignadas para ello, sin embargo, si alguna de esas autoridades es condenada de manera pecuniaria a través de sentencia emitida por la Corte IDH, dicha sanción puede traducirse en que la autoridad condenada no pueda seguir contando en mayor medida con el haber patrimonial que se tenía contemplado para el cumplimiento de sus obligaciones.

Desde luego, en el presente trabajo se considera que en la mayoría de las ocasiones, las dependencias y entidades condenadas patrimonialmente en procedimientos internos de responsabilidad patrimonial, no tienen la voluntad de dar cumplimiento a este tipo de obligaciones, por lo que con mayor razón se debe encontrar el camino adecuado para que se cumplan las sentencias emitidas por tribunales internacionales, y se evite con ello un nuevo procedimiento ante dichos tribunales por el incumplimiento.

Así las cosas, el presente trabajo propone el análisis del proceso contemplado para el cumplimiento de sentencias condenatorias emitidas por la Corte IDH, a la

luz de las obligaciones internacionales contraídas por la firma de tratados internacionales en materia de derechos humanos y el nacimiento del convencionalismo como principio de derecho internacional, reconocido en la legislación interna mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF), de 10 de junio de 2011.

Para sustentar lo anterior, el presente trabajo se divide en tres partes. En la primera se desarrolla como tema el “principio de convencionalidad”, el cual resulta necesario para entender las obligaciones derivadas de los tratados internacionales firmados por México en materia de derechos humanos, así como las facultades que tiene la Corte IDH para condenar a nuestro país, además, se abordan temas de derecho internacional, principios de interpretación en materia de derechos humanos y principios constitucionales.

En la segunda parte, se realiza un análisis de la legislación interna que contempla aquellos efectos que se actualizarían en las condenas al Estado mexicano derivadas de procedimientos llevados ante la Corte IDH, atendiendo para ello a las distintas hipótesis y medidas que se pueden actualizar durante dicho procedimiento o al momento de dar cumplimiento a la pena impuesta a nuestro país, y que representan posibles repercusiones que deriven en adecuaciones presupuestales para la autoridad condenada.

En la tercera parte, se intenta establecer la forma en la que se pudiera armonizar la legislación interna para que de manera adecuada y eficiente se garantice el cumplimiento de las sentencias emitidas por tribunales internacionales, respetando los principios que en materia presupuestaria están consagrados en nuestra Constitución.

PRIMERA PARTE

PRINCIPIO DE CONVENCIONALIDAD

Capítulo I

Antecedentes

Derivado de las lamentables e injustificables atrocidades cometidas en contra de personas durante el siglo XX, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, de la segregación racial en África, de las dictaduras en Centro y Sudamérica, sólo por mencionar algunas, los Estados se han avocado a crear sistemas para la protección de los seres humanos mediante la firma de acuerdos, tratados y convenciones internacionales, tanto en el ámbito regional como en el internacional, buscando fortalecer y ampliar el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, situación que, hasta hace algunos años, sólo se encontraba prevista en algunos textos constitucionales.

Este camino de reconocimiento y protección, ha tomado forma y fuerza a pasos agigantados al grado de que ahora se toma como medida de evaluación de la legitimidad de los poderes públicos¹ y a dado lugar a la visualización del individuo como el centro de atención del derecho nacional e internacional, generando un fenómeno que se enfocó a la protección del ser humano y su dignidad, produciendo así, la internacionalización de los derechos humanos y la creación de organismos jurisdiccionales transnacionales especializados en la materia, dando

¹ Rangel Hernández, Laura M, “*Hacia un Procedimiento de Ejecución de Sentencias Transnacionales Sobre Derechos Humanos*”, *Análisis y Propuestas de Mejora al Marco Jurídico Mexicano*, México, Themis-Barra Mexicana, Colegio de Abogados, 2010, Colección Foro de la Barra Mexicana p. 1438.

origen y dimensión a lo que la doctrina ha llamado “*justicia constitucional supranacional*”.²

En Latinoamérica, paulatinamente se fueron creando organismos jurisdiccionales supranacionales, como la Corte de Justicia Centroamericana y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sin embargo es la Corte IDH la que tiene mayor relevancia en la actualidad.³

El desarrollo de esta “*justicia constitucional trasnacional*” que busca la máxima protección de los derechos humanos, se ha dado a través de la celebración de convenios internacionales encaminados a la protección y fortalecimiento de los derechos humanos, los cuales se caracterizan por contener sólo obligaciones a cargo de los Estados, razón por la cual, para cumplir con sus propósitos, generalmente cuentan con organismos especializados dedicados a la vigilancia de su cumplimiento, e incluso, con entes dotados de jurisdicción para el establecimiento de sanciones a los Estados parte.⁴

Lo anterior, constituye un ejercicio voluntario de la soberanía de cada Estado, el cual, comprometido con la protección de los derechos humanos, ha aceptado someterse a este nuevo régimen legal e integrarlo a su derecho interno.⁵

En doctrina, esta transición se ha entendido como un “*neoconstitucionalismo*”, el cual constituye una nomenclatura de carácter transnacional que se ha conservado y extendido en el contexto latinoamericano.⁶

² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “*Del Amparo Nacional al Amparo Internacional*”, México, Escuela Libre de Derecho, 2004, t. 28, Revista de Investigaciones Jurídicas p. 178.

³ *Ídem*

⁴ Rangel Hernández, Laura M, *op.cit*; nota 1, p. 1438

⁵ *Ídem*

⁶ García Jaramillo, Leonardo, “*los argumentos del neoconstitucionalismo y su recepción*”, El canon neoconstitucional, editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho, p.213

“... los derechos dejaron de ser meros derechos nacionales para pasar a ser derechos universales con una doble fuente jurídica que converge el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos. Ya nadie en su sano juicio puede pretender que las constituciones ni los tribunales nacionales tienen la última palabra sobre la interpretación y protección de los derechos humanos si los tribunales nacionales no protegen a las personas o incluso si no lo hacen conforme a los estándares internacionales más favorables aquéllas pueden lograr su debida protección por los órganos internacionales”.⁷

A este respecto, la doctrina afirma que no es posible ya hacer o crear derecho constitucional ignorando al derecho internacional en materia de derechos humanos, ni viceversa, pues nos encontramos ante una nueva convergencia e interacción, e incluso ante una sujeción, del derecho constitucional al derecho internacional, y por esta razón el derecho constitucional sólo podría prevalecer cuando su aplicación e interpretación resulte más favorable para la correcta y completa protección del derecho en cuestión.⁸

Es posible señalar como primera expresión de este movimiento, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, suscrita en Bogotá, en mayo de 1948 y que fue seguida por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, expedida en París el 10 de diciembre de 1948, dando paso al derecho comunitario europeo, y a la Comisión y Corte Europea de Derechos Humanos suscrita en Roma el 4 de noviembre de 1950.⁹

Siguiendo el modelo europeo, paulatinamente se configuró en nuestro continente el sistema interamericano para la protección de los derechos humanos, a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde se vislumbró la

⁷ Ayala Corao, Carlos, “*la Mundialización de los Derechos Humanos*”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo, (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valdez*, t. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011, p. 67

⁸ Rolla, Giancarlo, “*Garantía de los derechos fundamentales y justicia constitucional*”, Porrúa, México, 2006, pp. 49-50.

⁹ Rangel Hernández, Laura M, *op.cit*, nota 1, p. 1438

necesidad de contar con un instrumento propio de protección de los derechos de las personas de la región, y con organismos encargados de ello.¹⁰

Así, en 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y tras una década (1969), se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención ADH), en San José de Costa Rica, la cual logro su vigencia hasta 1978 y al año siguiente se instaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹¹

Esta Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye un verdadero tribunal internacional constituido por siete jueces nacionales de los Estados miembros de la OEA, el cual, cuenta con dos funciones primordiales, una de tipo contencioso, según la cual conoce y resuelve casos sometidos a su jurisdicción por la Comisión o por un Estado miembro de la OEA, respecto de presuntas violaciones a derechos humanos; la segunda es una atribución de carácter consultivo, en atención a la cual puede realizar una interpretación de la Convención ADH o de otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.¹²

En el presente trabajo nos centraremos en la función contenciosa, a la cual sólo es posible acceder cuando el afectado ha agotado los recursos internos de cada Estado miembro, y no se ha podido satisfacer su pretensión, por lo que la Comisión, como interlocutora de la víctima, demanda al Estado (el cual ha aceptado expresamente esta competencia), por la presunta violación a derechos humanos en su territorio. Este proceso culmina con una o varias resoluciones que en su caso declaran la violación a los derechos e imponen la obligación del resarcimiento a la víctima, por tanto producen efectos de variada naturaleza.¹³

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Íbidem* p. 1439

¹² *Ídem*

¹³ *Ídem*

En este sentido, es de suma importancia para nuestro país, la existencia de un procedimiento de ejecución de las sentencias emitidas por la Corte IDH, particularmente aquellas que impongan obligaciones de carácter pecuniario, con la finalidad de que no transgreda el orden constitucional en materia presupuestaria.

Históricamente, en nuestro país la protección de los derechos humanos quedó reservada únicamente al ámbito interno, especialmente por medio de las declaraciones de derechos, primero de carácter individual y posteriormente en el ámbito social, materia en la cual los constituyentes mexicanos reunidos en Querétaro en 1917 asumieron un papel protagónico al iniciar el llamado “constitucionalismo social” que continuaron otros ordenamientos europeos como las constituciones de Alemania de 1919 y Española Republicana de 1931, entre otras.¹⁴

Este movimiento tuvo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el embrión del cual surgiría un “constitucionalismo global”, pasando de ser sólo derechos de los ciudadanos, a ser verdaderos derechos de todos, dejando de ser sólo una cuestión interna de incumbencia exclusiva de los Estados, para dar un salto al terreno del derecho internacional y de las relaciones internacionales.¹⁵

Esta situación ha progresado notablemente en tres direcciones, la primera en cuanto al reconocimiento de la primacía del derecho internacional general, en segundo término por medio de la creación del llamado derecho comunitario y finalmente particularizando en el derecho internacional de los derechos humanos.¹⁶

Por lo que respecta al primer sector, una buena parte de las constituciones de los países europeos reconoce de manera expresa la superioridad del derecho

¹⁴ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, “Derecho *Constitucional Mexicano y Comparado*”, 5ª. Ed, México, Porrúa, 2007, p. 519

¹⁵ Carbonell, Miguel, “*La Constitución en serio*”, UNAM, México, Porrúa, 2005, pp. 14-18

¹⁶ Fix Zamudio, Héctor, *op.cit*; nota 13, p. 521

internacional general sobre las disposiciones del derecho interno, como lo señalan los artículos 10 de la Constitución italiana de 1948, 25 de la Constitución de la República Federal Alemana de 1949 y octavo de la Carta portuguesa de 1976 reforma de 1982.

Asimismo, en el derecho comunitario europeo, los ordenamientos respectivos reconocen la superioridad del propio derecho comunitario sobre el de carácter nacional, de esta forma, se estableció la Corte de Justicia de la Comunidad, con residencia en la ciudad de Luxemburgo, la cual resuelve las controversias entre las normas internas y las comunitarias, donde los jueces nacionales tienen obligación de preferir al derecho comunitario sobre el derecho interno, y por supuesto de aplicar los criterios jurisprudenciales del mencionado Tribunal.

Así, en época reciente se observa la tendencia en algunas constituciones latinoamericanas para superar la desconfianza tradicional hacia los instrumentos internacionales, y para introducir de manera paulatina una cierta preeminencia, así sea cautelosa, de las normas de carácter supranacional.¹⁷

Como resultado de lo anterior, en tratándose de la tutela de los derechos humanos, se ha producido una tendencia a incluir entre los ordenamientos nacionales y supranacionales, un método de recíproca influencia y de mutuo enriquecimiento, que permita al derecho nacional especificar e implementar los estándares de tutela definidos en el ámbito internacional, de la misma forma que el derecho internacional amplía la potestad interpretativa de los jueces nacionales.

De este modo, el mencionado proceso favorece la creación de un derecho común, utilizable tanto por los órganos supranacionales como por los nacionales, alcanzando el reconocimiento de las tradiciones constitucionales de los Estados, y haciendo referencia a las condiciones e interpretación de tribunales internacionales.¹⁸

¹⁷ *Íbidem* p. 524

¹⁸ Rolla, Giancarlo, *op.cit*; nota 8, pp. 49-50.

Bajo este contexto, nace en nuestro país la figura del “*control de convencionalidad*”, es decir, como incremento de los estándares internacionales de tutela de los derechos humanos en el derecho nacional, el cual amplía la potestad interpretativa de los jueces nacionales y otorga a las disposiciones de las convenciones internacionales una doble naturaleza, la de ser fuente productora tanto de normas internacionales como de normas constitucionales, dando así paso a un derecho común supranacional regional en materia de derechos humanos.¹⁹

A través de éste control convencional, se materializa un “*ius comune*” pues a través de este mecanismo, convergen la protección de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional²⁰

En definitiva, la trascendencia de la esta nueva doctrina sobre el “control de convencionalidad” es de tal magnitud que probablemente en ella descansa el futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, y a su vez, contribuirá al desarrollo constitucional y democrático de los estados nacionales de la región, convirtiéndose en el nuevo referente jurisdiccional para la efectiva protección de los derechos humanos en el siglo XXI.²¹

Capítulo II

Armonización de la normatividad de carácter nacional e internacional, principios de interpretación de derechos humanos reconocidos a través de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011.

Las ideas de integración y jurisdicción internacional frente al Estado constitucional contemporáneo expuestas en el capítulo anterior, han provocado el surgimiento de constituciones que no se limitan a establecer competencias o a separar los

¹⁹ Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *El control de convencionalidad y el Poder Judicial en México, mecanismo de protección nacional e internacional de los derechos humanos*, 1ª. Ed; México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, Cuadernos de Jurisprudencia, 2012, t. 7, p. 31

²⁰ *Íbidem* p. 32

²¹ *Íbidem* p. 33-34

poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos, añadiendo además, un catálogo amplio de derechos fundamentales renovando el marco de relaciones entre el Estado, los órganos supranacionales y los ciudadanos.²²

Derivado de lo anterior, la cada vez más estrecha vinculación e interacción del derecho internacional en materia de derechos humanos, ejercida por órganos supranacionales, con la protección que de los mismos se da al interior de los Estados, hace que el significado de “Supremacía Constitucional” deba ser analizado y adaptado a ese Estado constitucional contemporáneo y al sistema de protección de derechos fundamentales.

Así pues, en un sistema de justicia constitucional, a través del concepto de “supremacía constitucional” se deja claro que la Constitución es la norma de rango superior en el orden jurídico nacional y que los actos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales deben subordinarse a ella, pues de lo contrario carecen de validez.²³

En la postura conservadora, la doctrina constitucional afirma que el principio de supremacía constitucional debe considerarse esencial de todo el sistema jurídico, al encontrar en la Constitución el fundamento de validez de todas las normas, siendo esta, la ley suprema de todo el orden jurídico mexicano, pues en ella encuentran su fundamento y validez originarios, convirtiéndose así en el vértice que da unidad a todo el ordenamiento jurídico y determina la pertenencia de las normas al mismo.²⁴

²² Carbonell, Miguel, “*El Neoconstitucionalismo: Significado y niveles de análisis*”, El canon neoconstitucional, editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho, p. 153 y 154

²³ Ruiz Torres, Enrique Humberto, “*Curso general de amparo*” México, Oxford, 2006, p. 33

²⁴ De Silva Gutiérrez, Gustavo, “*Jerarquía Normativa de los Tratados Internacionales en México*”, México, Themis-Barra Mexicana, Colegio de Abogados, 2011, El Foro, p. 275.

Sin embargo, en América Latina varios Estados se han inclinado a incorporar el derecho internacional de los derechos humanos, junto con los mecanismos que garanticen su protección, entonces en este sentido los tribunales constitucionales deben aprender a realizar su función bajo parámetros interpretativos nuevos.

Nuestro país no ha cerrado los ojos frente a esta realidad, el Estado Mexicano, a través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha realizado grandes esfuerzos buscando armonizar la normatividad internacional y la normatividad interna, basándose primordialmente, en una correcta interpretación del artículo 133 de nuestra Carta Magna.

Como resultado de estos esfuerzos la Suprema Corte ha sosteniendo la existencia de un orden jurídico superior de carácter nacional compuesto por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales ubicando jerárquicamente los tratados internacionales abajo de la constitución federal y por encima de las leyes generales federales y locales.²⁵

Asimismo, el máximo tribunal ha señalado que las leyes del Congreso de la Unión a las que el artículo 133 Constitucional se refiere, corresponden no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano, y cuya misión deriva de las cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, por lo que el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo en comento, se traduce en que la Constitución, las leyes generales del Congreso de La Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen un orden jurídico nacional superior, en el cual la constitución se ubica en la cúspide y por debajo de

²⁵ TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Tesis Aislada. P.IX/2007, Semanario Judicial de la federación y su gaceta, Novena Época, Libro XXV, Abril de 2007, p. 6.

ella los tratados internacionales y las leyes generales, sin ninguna posibilidad de contradecirla.²⁶

Sin embargo, en virtud de la reforma constitucional de fecha 10 de junio de 2011, hoy en día la supremacía y jerarquía del orden normativo de cualquier Estado, está determinada por el principio “*pro homine*”, es decir, en el caso concreto, la norma de mayor jerarquía y supremacía será aquella que proteja de manera más efectiva el derecho humano, ya que los derechos humanos son de un interés superior al orden jurídico interno de cualquier Estado.

Efectivamente, como respuesta a este fenómeno “neoconstitucional” de Europa y América Latina, el pasado 10 de junio del 2011, fueron publicadas diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de las cuales:

- a) Se otorgó a los tratados internacionales en materia de derechos humanos la jerarquía de norma constitucional.
- b) Se incorporaron los principios “*pro homine*” o “*pro persona*”, y el principio de interpretación conforme, como base para la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos.

De este modo, fueron sentadas las bases para que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tengan el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, individualidad y progresividad.²⁷

Bajo esta tesitura, la jerarquía dada por la Suprema Corte a la Constitución, es referente para todas las normas internas, incluidos los tratados internacionales signados por México que cumplan la formalidad requerida, sin embargo, con la

²⁶ SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, Tesis Aislada. P. VIII/2007, Semanario Judicial de la federación y su gaceta, Novena Época, Libro XXV, Abril de 2007, p. 6.

²⁷ Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *op.cit.*, nota 18, p. 9

reforma constitucional en comento, la supremacía constitucional en tratándose de derechos humanos, ya no puede mantenerse bajo los criterios señalados anteriormente, toda vez que, por el principio constitucional “*pro homine*”, la supremacía constitucional queda vinculada a cualquier norma que proteja mejor un derecho humano.²⁸

En otras palabras, el principio de supremacía constitucional exige, hacia el interior del Estado, que todas las actuaciones de las autoridades nacionales sean realizadas respetando los preceptos establecidos en la Norma Fundamental, así como la “*supremacía convencional*” exige lo mismo con lo establecido en la Convención ADH.

En este sentido, la función jurisdiccional se constituye en una de las grandes columnas que afianza la supremacía constitucional y convencional que apuntalan a su vez, a todo el sistema normativo del Estado, a través de la aplicación de los medios de control establecidos para redimir las violaciones al orden constitucional y convencional.²⁹

Como resultado de lo anterior, se han propiciado una serie de cambios en las ideas doctrinales, en el quehacer jurídico, y en el papel que desempeñan los jueces nacionales, al convertirse en los garantes de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En este orden de ideas, con la finalidad de contribuir con la correcta compaginación del principio de supremacía constitucional, o de cualquier otro principio consagrado en nuestra constitución, frente a los diversos principios de interpretación en materia de derechos humanos, se considera necesario la expedición de una Ley que regule la parte sustantiva y la parte adjetiva en tratándose de la protección de los derechos humanos, específicamente, frente a la Convención ADH, sus procedimientos, resoluciones y los criterios de la Corte IDH.

²⁸ Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *op.cit*; nota 18, p. 25

²⁹ *Ídem*.

Lo anterior, facilitará la convivencia armónica entre todos y cada uno de los principios consagrados en nuestra constitución, con el crecimiento y desarrollo del derecho internacional en materia de derechos humanos.

Capítulo III

Adecuación de la legislación interna a las disposiciones y principios convencionales

Nuestro país ha incorporado al sistema jurídico nacional, una serie de instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos,³⁰ sin embargo, la simple subscripción de los tratados internacionales en la materia, no garantiza la protección de los derechos humanos, y mucho menos, el cabal cumplimiento de los criterios o las sentencias emitidas por los tribunales internacionales, quizá esto último, derivado de la ausencia de coercibilidad de los propios órganos internacionales.

Aunado a lo anterior, existe una dificultad adicional en la ejecución de las sentencias de organismos internacionales, en virtud de la estructura del Estado Federal, debido a que en dicha estructura deben articularse dos fuentes de gobierno, Federal por un lado y el del gobierno de la entidad federativa por el otro. En consecuencia ambos suelen justificar su actuación argumentando para ello el incumplimiento de la otra parte.

Por esta razón, para que las determinaciones de los tribunales internacionales no queden inconclusas, y para que exista la debida protección de los derechos humanos, es necesario que se ejecuten las adecuaciones normativas, decisiones y actuaciones necesarias para que pueda darse una efectiva protección de derechos a nivel nacional.

³⁰ Entre los que podemos destacar: La *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, una vez que un Estado ha firmado y ratificado un tratado, este debe realizar las modificaciones necesarias para armonizar su derecho interno, con la finalidad de asegurar el cabal cumplimiento de las obligaciones asumidas en el acuerdo y evitar su incumplimiento (*pacta sunt servanda*), lo que traería como consecuencia una responsabilidad de carácter internacional.³¹

En este orden de ideas, los estados que firman convenios sobre la protección de los derechos humanos, incorporan una serie de obligaciones hacia su interior que los comprometen a la salvaguarda de los mismos. Deben de adecuar la Constitución y la legislación interna a los ordenamientos internacionales, así como los criterios emitidos por los tribunales transnacionales.³²

En este sentido, la propia Corte Interamericana de derechos humanos ha establecido:

“... La obligación estatal de adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales comprende el texto constitucional y todas las disposiciones jurídicas de carácter secundario o reglamentario, de tal forma que pueda traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos”.³³

La transcripción anterior cobra importancia debido a que nuestro país se adhirió a la Convención ADH, “Pacto de San José de Costa Rica”, en 1981 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte IDH, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de dicha convención, en diciembre de 1998.³⁴

³¹ Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *op.cit*; nota 18, p. 35

³² *Ídem*

³³ Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Supervisión de Cumplimiento de Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de septiembre de 2009, Considerando cuadragésimo noveno.
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.doc

³⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op.cit*; nota 2, p. 180

De esta forma, bajo la idea de dar cabal cumplimiento a la Convención ADH, mediante el decreto publicado el 10 de junio de 2011, en el DOF, fueron realizadas las reformas en materia constitucional ya comentadas, por virtud de las cuales, se ha dado primer paso en la búsqueda de la máxima protección en materia de derechos humanos en nuestro país.

De tal suerte que, como resultado de la reforma en comento, fue cambiada la denominación del capítulo I del título primero de la Constitución, para quedar como “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”; así como el artículo 1º de nuestra Carta Magna para establecer:

“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.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

De la transcripción anterior del artículo primero de nuestra Constitución, se desprende para los intereses del presente trabajo que:

- a) Todas las personas en México gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- b) La interpretación de las normas sobre derechos humanos será de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, procurando siempre la protección más amplia de la persona y;
- c) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, individualidad y progresividad.

Como consecuencia de lo anterior, en primer lugar, se constitucionaliza el principio internacional “*pro persona*” o “*pro homine*”, el cual, es un criterio interpretativo de los derechos humanos, por virtud del cual, debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.³⁵

Asimismo, el Estado Mexicano deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Esta reforma tiene un gran impacto en todos los poderes del Estado, así como en sus diferentes niveles de gobierno, ya que obliga a revisar y replantear la

³⁵ PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN. Tesis Aislada, I.4o.A.441.A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XX, Octubre de 2004, p. 2385.

normatividad y las actuaciones de la autoridad con base en este nuevo paradigma.³⁶

Lo más importante es que a través de esta reforma, se construyó la base para el desarrollo del mecanismo procesal denominado “*control de convencionalidad difuso*”, el cual se analizará más adelante, pero podemos decir que, a través de él se logra una mayor protección de los derechos humanos tras confrontar las leyes y los actos de autoridades nacionales, con lo establecido en la Convención ADH y tratados afines.³⁷

Bajo esta tesitura, hoy en día los jueces tienen la obligación *ex officio* de interpretar las normas internas conforme a las internacionales en materia de derechos humanos, con la finalidad de lograr una efectiva protección de los mismos en el marco de la internacionalización del derecho constitucional.³⁸

Lo hasta aquí señalado, no agota los principios que a través de la firma de la Convención ADH y de la reforma constitucional alcanzada, han sido incorporados a la esfera jurídica de los ciudadanos mexicanos, ya que algunos sectores de la doctrina consideran incorporados a nuestro derecho los principios siguientes:³⁹

- Acceso sin restricciones a la jurisdicción
- Formalidades esenciales del procedimiento
- Resolución de fondo conforme a derecho
- Recursos y medidas cautelares
- Ejecución y eficacia de lo decidido

³⁶ Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *op.cit*; nota 18, p. 12

³⁷ *Ídem*

³⁸ *Ídem*

³⁹ Los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén el principio de tutela judicial y acceso a justicia, conceptos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado diferentes fallos.

Del mismo modo, y estando bajo el entendido que la Convención ADH es derecho nacional, aunado al criterio de que los derechos fundamentales previstos en el Pacto de San José se entienden como una ampliación de los previstos en nuestra Ley Suprema, resulta que el cuadro de principios que rigen la función jurisdiccional en nuestro país es el siguiente:⁴⁰

- Acceso a la justicia:
 - Gratuita (17 Const.)
 - Expedita (17 Const.)
 - *Pro actione* (25 CADH)⁴¹
 - Tramites sencillos y próximos (25 CADH)
- Eficiencia:
 - Prontitud, respuestas rápidas, tiempos breves (17 Const. y 8 CADH)
 - Economía Procesal, no laberintos o formalismos (25 CADH)
 - Empleo adecuado de recursos con resultados de calidad (17 Const.)
- Eficacia:
 - Completa, solución real de problema (17 Const.)
 - Tutela Judicial Efectiva (17 Const. y 25 CADH)
 - Decisiones de fondo sobre conflicto (14-3 Const.)
 - Cumplimiento o acatamiento de fallos (17-6 Const. y 25 CADH)

⁴⁰ Tron Petit, Jean Claude y Pérez Meza, Marco Antonio, “*El control de convencionalidad en México*”, México, Themis-Barra Mexicana, Colegio de Abogados, 2011, El Foro, p. 348.

⁴¹ Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Pacto de San José.
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

- Tutela cautelar (107-X Const.)
- Excelencia, objetividad, profesionalismo, independencia (100-7 Const.)
- Imparcialidad:
 - Evitar influencias ilegítimas (17 Const. y 8 CADH)
 - Alegaciones con ambas partes (20-A-VI Const.)
 - No interferencias al tomar decisiones (14 PIDCP)⁴²
- Debido proceso legal:
 - No indefensión, armas iguales (14 Const.)
 - Legalidad formal y material (14 y 16 Const.)
 - Contradicción y audiencia previa (14 y 20 Const.)
 - Publicidad de procedimiento (20 Const.)

Así, a través de la modificación de la denominación del Capítulo I del título I de nuestra Constitución, junto con las adiciones realizadas al artículo primero relativas a la interpretación de las normas de derechos humanos conforme la Constitución y los tratados internacionales en la materia, a la integración a la Constitución del principio internacional “*pro persona*” o “*pro homine*”, los tratados internacionales en materia de derechos humanos junto con los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, establecen un bloque de constitucionalidad en México que, en principio, guardan la misma jerarquía y se constituyen en parámetro para otras normas de carácter interno.⁴³

⁴² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas.

⁴³ Tron Petit, Jean Claude y Pérez Meza, Marco Antonio, *op.cit*, nota 40, p. 349

Capítulo IV

Aplicación del Control de Convencionalidad, Control Difuso y Control Concentrado

El control de convencionalidad es una figura creada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la Convención ADH, para contrastar y confrontar los derechos establecidos en la convención con el derecho interno de los Estados adheridos y así lograr su efectiva aplicación.⁴⁴

Este control convencional lo ejercen los jueces nacionales de los Estados parte (control convencional difuso), así como los jueces que integran la Corte Interamericana (control convencional concentrado).⁴⁵

El control convencional concentrado, lo realiza la Corte IDH al comparar el acto de violación con el contenido de la Convención ADH,⁴⁶ en caso de existir violación (sea normativa o algún acto de autoridad), habrá responsabilidad del Estado, y la Corte Interamericana dictará una sentencia que ordene, ya sea; i) derogar la norma interna o expedir una norma que proteja los derechos de la persona humana ii) la indemnización del daño causado a la víctima.⁴⁷

Por su parte, el control convencional difuso es ejecutado por los Jueces de cada Estado parte, los cuales están obligados a efectuar un ejercicio de compatibilidad entre la norma aplicable al caso concreto y la Convención ADH.

En este sentido, los Jueces comparan la afinidad de la norma o el acto de autoridad interno, con lo establecido en la Convención ADH, o en cualquier otro

⁴⁴ Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *op.cit*; nota 18, p. 57

⁴⁵ *Ídem*

⁴⁶ Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Resumen Oficial emitido por la Corte, sentencia de 26 de noviembre de 2010
http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_220_esp.pdf

⁴⁷ Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *op.cit*; nota 18, p. 14

tratado internacional en la materia, aplicando en todo momento la norma que más ampare el derecho humano o dejando de aplicar la que lo viole o restrinja.⁴⁸

Derivado de lo anterior, podemos entender al control de convencionalidad como un mecanismo de protección o garantía que pertenece por una lado al derecho procesal constitucional, y por el otro al derecho procesal convencional, ejercido el primero de manera *a priori* por los órganos competentes nacionales de cada Estado y el segundo, de forma *a posteriori*, por los órganos internacionales supranacionales.⁴⁹

Esta confrontación entre la norma interna de cualquier Estado miembro, con la norma internacional de derechos humanos, encuentra su fundamento en que los Estados miembros se han vinculado de manera voluntaria a la norma internacional, con la firme intención de darle prioridad y garantizar el efecto útil a ésta última.⁵⁰

No obstante lo anterior, al aplicar este control convencional, es muy importante permitir primero que la norma interna se trate de adecuar a lo establecido en la internacional, es decir, debe utilizarse una interpretación conforme al tratado internacional, que permita a la norma interna encontrarse en sincronía con la internacional, antes de expulsarla del orden jurídico nacional.⁵¹

De conformidad con el párrafo anterior, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido los pasos a seguir en la aplicación del control de convencionalidad de la manera siguiente:

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y
CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

⁴⁸ *Ídem*

⁴⁹ *Ibidem*, p. 58

⁵⁰ *Ibidem*, p. 17

⁵¹ *Ídem*

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que 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 reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que 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 reconocidos 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; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de 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.⁵²

De esta forma se puede advertir que los juzgadores y todas las autoridades en el Estado mexicano deben seguir ciertos pasos para la aplicación del control de convencionalidad, de manera “*ex officio*”, en donde primero, debe realizarse una interpretación conforme con el contenido de la Constitución junto con el de cualquier otra norma de rango inferior, frente a lo establecido en la Convención ADH o cualquier otra convención en la materia que haya sido firmada y ratificada por nuestro país, para darle prioridad en primer lugar a la Carta Magna, previa interpretación conforme, y de no ser posible, a la Convención ADH.

⁵² Tesis LXIX/2011, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. 10a. Época; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 552.

A este respecto, a través de la reforma constitucional comentada en el capítulo anterior, el Estado mexicano determinó el rango y los efectos que tendrá a nivel nacional el control convencional *ex officio*, con el cual se faculta a los jueces nacionales, sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia, y con independencia de que las partes lo invoquen o no (de oficio), a revisar que los actos y la normas que se pretendan aplicar en un caso concreto, sean conforme a lo establecido en la Convención ADH, y de darse el caso de que no lo fuere, dejar de aplicar la norma o invalidar el acto.⁵³

Lo anterior, no quiere decir que los jueces deben aplicar preferentemente la normativa y jurisprudencia convencional para dejar de aplicarla nacional, sino por el contrario, deben tratar de armonizar la normativa interna con la convencional, es decir, mediante una interpretación conforme con la Convención ADH y con la Constitución deben tratar de salvar la normativa interna.⁵⁴

El control convencional difuso, también obliga a los jueces a aplicar un control constitucional material, es decir, si bien los jueces no pueden formalmente hacer una declaración general sobre la invalidez, o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, si están obligados a dejar de aplicar las normas que sean contrarias o menos favorables, a los derechos humanos, de conformidad con lo establecido en la última parte del artículo 133, con relación al artículo 1º hoy reformado, ambos de la nuestra Constitución, de ahí que los jueces ahora sean jueces de constitucionalidad y de convencionalidad.⁵⁵

En razón de lo anterior, es posible distinguir claramente que:

⁵³ Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *op.cit*; nota 18, p. 61

⁵⁴ *Ídem*

⁵⁵ *Ídem*

- a) El control convencional concentrado, lo realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos al momento de comparar el acto de violación con el contenido de la Convención ADH.⁵⁶

En caso de existir alguna violación normativa o derivada de algún acto de autoridad, se tendrá como consecuencia la responsabilidad del Estado y la Corte Interamericana dictará una sentencia que ordene derogar la norma interna o expida una norma que proteja los derechos de la persona humana.⁵⁷

- b) El control convencional difuso, es y debe ser ejecutado por los Jueces de cada Estado parte, al momento de comparar la normatividad y los actos de autoridad internos con lo establecido en la Convención ADH, o en cualquier otro tratado internacional en materia de derechos humanos, aplicando en todo momento la norma que más ampare el derecho humano o dejando de aplicar la que lo viole o restrinja.⁵⁸

Al respecto, resulta didáctico mencionar otros criterios emitidos por el Pleno de la Suprema Corte y por diversos Tribunales Colegiados:

“CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

La defensa de los derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma a su artículo 1o., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, y aquellos descritos en los convenios internacionales, se concreta mediante los instrumentos legales al tenor de los cuales se limite el poder de las autoridades; así, el control constitucional hace específica la necesidad de privilegiar y

⁵⁶ Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Resumen Oficial emitido por la Corte, sentencia de 26 de noviembre de 2010, http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_220_esp.pdf

⁵⁷ Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *op.cit*; nota 18, p. 14

⁵⁸ *Ídem*

hacer eficaz el respeto a las prerrogativas señaladas por el Constituyente, y los medios para lograr su prevalencia en el Estado Mexicano son el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales, pues a través de éstos se estudia y determina si la normativa en conflicto se contrapone o no con un precepto constitucional, de lo cual deriva la conclusión de resolver sobre su constitucionalidad; por su parte, el control de convencionalidad, en su modalidad de difuso, si bien es cierto que se ejerce por todas las autoridades públicas, tratándose de violación a los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano, también lo es que se circunscribe al deber de analizar la compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que deben aplicarse a un caso concreto y los derechos humanos que establece la Carta Magna y los tratados internacionales, así como orientados por la jurisprudencia que sobre el tema sustente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a la fuerza vinculatoria de la normativa convencional, lo cual genera la consecuencia de permitir o no la aplicabilidad de alguna disposición a un caso en concreto. Por tanto, en el primer supuesto se determina sobre la constitucionalidad de la norma reclamada, mientras que en el segundo, sólo se atiende a su aplicación.”⁵⁹

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO.

Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el **control de convencionalidad** entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.”⁶⁰

⁵⁹ Tesis III.4o. (III Región) 2, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4319

⁶⁰ Tesis: XI.1o.A.T.47 K, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Decimo Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época; Tomo XXXI, Mayo de 2010; Pág. 1932.

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN, A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un "control de convencionalidad" entre las normas de derecho interno y la propia convención, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado. Lo anterior adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia.”⁶¹

De los criterios anteriores, se desprende claramente la forma en la que se implementara el control difuso de convencionalidad en nuestro país, determinando que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos contenidos en la constitución federal y en los instrumentos internacionales celebrados por el estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano, dentro del marco determinado para la realización del control de convencionalidad a cargo del poder judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país.

Sin embargo, cabe mencionar que no se tiene conocimiento del mecanismo mediante el cual la norma que no fue aplicada, por haber sido considerada “*inconvencional*”, llegará a ser expulsada del orden jurídico nacional, es decir, una vez que el juez ha determinado dejar de aplicar una norma, razón por la cual, se

⁶¹ Tesis: I.4o.A.91 K, dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXXI, Marzo de 2010; Pág. 2927.

vuelve a denotar la necesidad de una legislación que determine el proceso a seguir en esta hipótesis.

Además de lo hasta aquí mencionado, para la efectiva aplicación de la Convención ADH en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la doctrina del control de convencionalidad debe atender a las siguientes consideraciones:⁶²

- a) La obligación estatal de adecuar la legislación interna, incluida la Constitución, a las disposiciones convencionales y,
- b) Que con los jueces y tribunales como parte del aparato del Estado, están sometidos a la Convención ADH, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención ADH no se vean mermados por la aplicación de leyes internas contrarias a su objeto o fin.

Asimismo, los jueces nacionales desempeñan un papel de gran relevancia, ya que se convierten en los garantes de los tratados internacionales de derechos humanos, y ejercitan el control convencional en materia de derechos humanos bajo los siguientes parámetros:⁶³

- a) Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, así como la jurisprudencia emitida por el poder judicial de la federación.
- b) Todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, y los criterios vinculantes de la corte interamericana de derechos humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y
- c) Los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

⁶² Navarro Aldape, Fernando de Jesús, *op.cit*; nota 18, p. 59

⁶³ *Ibidem*, p. 67

En conclusión, por control de convencionalidad se puede entender; la comprobación, inspección, fiscalización, verificación y certificación que realizan los jueces nacionales y los internacionales, de las normas internas y actuaciones de los Estados parte de un tratado o convención internacional en materia de derechos humanos, con lo establecido en dichos instrumentos internacionales, para así poder garantizar la efectividad de su aplicación.⁶⁴

SEGUNDA PARTE

DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO INVOLUCRADAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE RESOLUCIONES EN LAS QUE LA CORTE IDH CONDENA AL ESTADO MEXICANO

Capítulo I

Primer análisis

El incumplimiento las normas internacionales de derechos humanos genera para cualquier Estado miembro en el ámbito externo, responsabilidad internacional, así como la obligación de reparación adecuada, en tanto que en el plano nacional también se dan dos efectos principales: Una especie de unidad entre los sistemas nacional e internacional y sobre todo una incidencia sobre instituciones y normas de derecho interno.⁶⁵

En este sentido la concepción general es que las sentencias de la corte son declarativas, en tanto declara la violación de derechos humanos, pero constitutivas en el aspecto de las reparaciones.

Es importante advertir que la responsabilidad internacional en que se incurre es imputable al Estado, sin importar el agente, poder, órgano o nivel de gobierno que

⁶⁴ *Ibidem*, p. 19

⁶⁵ Rangel Hernández, Laura M, *op.cit*; nota 1, p. 1439

haya cometido la violación respectiva, y que las violaciones pueden traducirse en actos y omisiones de diversa naturaleza, desde aquellos cometidos en ejercicio de la función administrativa, actuaciones o resoluciones judiciales e incluso leyes.⁶⁶

Una vez que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado la violación, el Estado queda obligado a la reparación del daño, para lo cual la Corte Interamericana establece las formas específicas para cada caso, las cuales pueden ser pecuniarias, donde es posible incluir daño patrimonial y moral a los afectados, o de diversa especie, tales como la orden al Estado de proceder a realizar investigaciones reales, profundas y efectivas para determinar fehacientemente los responsables de la violación de los derechos humanos, la anulación de las leyes con contenido contrario a la Convención ADH, o la obligación por parte del Estado de modificar su legislación interna, que puede ser ordinaria o hasta constitucional, entre otras.⁶⁷

Dicho de esta manera, resulta sencillo percatarse que cualquiera de las anteriores medidas de reparación, representan graves implicaciones al interior de nuestro país, y que por tanto su ejecución en muchos casos encontrará obstáculos de derecho interno.

Una de las implicaciones más evidentes, surge del tema de la posible modificación o anulación de la “cosa juzgada”, el cual genera un sin número de problemas hacia el interior de cualquier Estado de Derecho, toda vez que por la resolución transnacional, puede dejarse sin efectos una sentencia que ha causado ejecutoria, lo cual es impensable en nuestro sistema jurídico, además de que se ha discutido si podría considerarse como una instancia más, revisora de la legalidad de estas resoluciones.

Sin embargo, como ya se ha comentado, los estados no pueden oponerse a su cumplimiento, en primer lugar porque se trata de una sentencia dictada con base

⁶⁶ *Ibidem*, p. 1440

⁶⁷ *Ibidem*, p. 1441

en la Convención ADH, que fue voluntariamente suscrita por el Estado, además de haberse admitido expresamente la competencia contenciosa de la Corte interamericana, y en segundo lugar, porque también resulta aplicable la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que estipula su cumplimiento de buena fe y sin la posibilidad de utilizar razones de derecho interno para eludir sus obligaciones convencionales.

Ahora bien, estas y otras razones de tipo político o económico hacen que el cumplimiento de las sentencias dictadas por los tribunales transnacionales y específicamente por la Corte IDH, sea el punto débil.⁶⁸

La Convención ADH en su artículo 68 estipula que:⁶⁹

- I. Los estados partes en la convención se comprometen a cumplir la decisión de la corte en todo caso en que sean partes.
- II. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

Del artículo en comento podemos concluir, que el sistema interamericano no establece un procedimiento específico para cumplir las sentencias, ni para la implementación de las reparaciones a que se encuentre obligado el Estado, sino que remite para ello al derecho interno de cada Estado miembro.⁷⁰

Al respecto, México, como muchos otros países americanos, no ha previsto una ley que regule la materia sustantiva ni la adjetiva en materia de control de convencionalidad ni de las resoluciones de la Corte IDH.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 1442

⁶⁹ Convención Americana Sobre Derechos Humanos, *op.cit*; nota 40.

⁷⁰ *Ídem*.

No existe al día de hoy, un procedimiento específico para el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana ni por ninguno de los tribunales transnacionales, tampoco existe una regulación por medio de la cual se establezcan los instrumentos necesarios para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, y mucho menos una estructura jurídica que prevea el pago de la indemnización sin que por ello se afecte en materia presupuestaria los objetivos planteados para el gobierno.

No obstante lo anterior, en nuestro país existen algunas disposiciones legales aisladas que a continuación analizaremos para determinar si pudieran ser eficaces para este fin.

Como se señaló con antelación, y específicamente para el caso de las indemnizaciones de carácter pecuniario, la Convención ADH dispone que éstas deben ejecutarse de conformidad con los procedimientos nacionales para ejecutar las sentencias.

En el caso de nuestro país, la disposición de la Convención ADH nos remite la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual hace referencia a la jurisdicción interamericana en la parte conducente de su artículo segundo, el cual dice:

“ARTÍCULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia.”

Analizando el precepto transcrito, vemos que el mismo remite en lo conducente al capítulo II de la ley, el cual se refiere a las indemnizaciones, al respecto cabe destacar, la dificultad técnica y operativa que implica su idoneidad sólo “en lo conducente”; además, se debe tener en cuenta que este aparato legal regula la forma y términos en que se haría la cuantificación de las indemnizaciones y los criterios para determinarla, pero no debe olvidarse que por regla general la Corte IDH es quien decide la cantidad que debe cubrir el Estado, en cuanto a la forma de pago la ley nacional dispone la posibilidad de hacerlo en parcialidades en diversos ejercicios fiscales lo que no siempre será concordante con la resoluciones internacionales.

El precepto transcrito también determina, que el cumplimiento de estas sentencias correrá a cargo del “ente público que haya sido declarado responsable”; lo cual representa otra dificultad de aplicación, debido a que, de acuerdo a la teoría del derecho internacional y sobre todo de conformidad con la Convención ADH, a quien se declararía eventualmente responsable de la violación de los derechos humanos sería al Estado mexicano y no a un poder, órgano, ente o servidor público en particular.

Esto tiene relevancia para los efectos prácticos del cumplimiento de las sentencias, dado que al interior del país pueden encontrarse dificultades para determinar el ente que deberá cumplimentar la resolución y específicamente con

cargo a que presupuesto se pagaran las indemnizaciones, además de otras dificultades que podrían presentarse entre la Federación y las entidades federativas para lograr un cumplimiento oportuno de la resolución.

Adicionalmente, se presenta otro problema a nivel interno, que es el de relativo a cuestiones presupuestales, ya que, la ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que sólo es de aplicación Federal, aborda algunos aspectos presupuestales para el pago de la responsabilidad patrimonial y determina que los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones con cargo a sus respectivos presupuestos, y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente.

También prevé que los órganos federales, de conformidad con la disponibilidad de recursos, deberán incluir en sus anteproyectos de presupuesto, los recursos que sean necesarios para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial, pero en ningún momento señala que deban también considerarse un monto adicional para el pago de indemnizaciones con motivo de la responsabilidad internacional del Estado mexicano, por lo que puede originar que no haya recursos suficientes para cubrirlas.

Por otra parte al no tenerse completado este supuesto internacional, es dable que no pueda cubrirse dicho gasto en virtud de que la Constitución Federal, en su artículo 126, dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido del presupuesto o determinado por ley posterior.

Todo esto, es un obstáculo de derecho interno para el cumplimiento de las sentencias de la corte interamericana que contengan reparación pecuniaria, por lo que se pone de manifiesto, que las disposiciones de derecho interno para la ejecución de sentencias de la Corte IDH, son insuficientes cuando se trata de reparaciones de tipo pecuniario, y nulas respecto del resto de reparaciones, ya que para este rubro no se cuenta con directriz alguna.

Lo anterior, puede generar dificultades o imposibilidad de dar cumplimiento a las resoluciones, con lo cual se provocaría una segunda violación a los derechos humanos de las víctimas, y un nuevo incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Convención ADH, y por tanto una nueva responsabilidad internacional del Estado Mexicano.

Capítulo II

Marco normativo en materia de Presupuesto, necesario para la ejecución de las sentencias trasnacionales.

Las facultades de la Cámara de diputados en materia hacendaria se ejerce principalmente a través de tres actos, a saber; i) la expedición de la Ley de Ingresos, ii) la expedición del Presupuesto de Egresos de la Federación, y iii) la aprobación de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública.

La administración pública tiene que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto, la autorización de tales gastos consta necesariamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación que expide la Cámara de Diputados y cuya vigencia es anual, del 1° de enero 31 de diciembre.⁷¹

El presente trabajo considera que, una de las formas en las que se puede empezar a adecuar la legislación interna con la figura de la convencionalidad, es que en dicho presupuesto, se contemple un apartado que disponga una partida específica con el fin de resarcir los daños y perjuicios a los afectados, derivados de la responsabilidad patrimonial internacional del Estado.

En este orden de ideas, para el desarrollo del presente capítulo, es necesario advertir que la regulación en materia de responsabilidad del Estado frente a sentencias emitidas por tribunales internacionales, se encuentra contemplada en su mayoría, sólo a nivel federal, lo que quizá no repercute de manera negativa, ya

⁷¹ Tena Ramírez, Felipe, “*Derecho Constitucional Mexicano*” Porrúa, México, 2007, p. 323.

que como se ha mencionado, la Corte IDH condena sólo a los Estados miembros, y deja en manos de éstos, la creación de reglas que determinen el proceso interno para dar cumplimiento y la forma en la que la autoridad condenada debe hacerlo.

Derivado de lo anterior, esta segunda parte del trabajo, se concentra en el estudio de la legislación federal, que es en donde se encuentra mayor regulación en materia de cumplimiento de sentencias emitidas por tribunales internacionales en temas de derechos humanos, sin dejar de hacer notar que la autoridad que resulte responsable puede ser tanto local como federal y que sin importar el nivel de gobierno de que se trate, quien sufre algún daño puede exigir la indemnización inmediata y directamente a cualquier órgano de gobierno.

Para sostener la afirmación anterior sirven de apoyo los siguientes criterios:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES.

El citado precepto constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Por tanto, al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido, se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva. Cabe mencionar que, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales - Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, por lo que sus titulares pueden exigir su contenido inmediata y directamente a cualquiera de los órganos de gobierno de aquellos órdenes. En tanto que su ámbito material es propio y no puede limitarse por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etcétera) por lo que su extensión debe tutelarse en la forma prevista en la norma constitucional: de ahí que el indicado artículo 113 no establece algún tipo de división competencial específica, en tanto que la responsabilidad patrimonial del Estado no

reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio -por ejemplo, civil o administrativo-, y tampoco uno espacial específico -Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios-. Finalmente, se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que aquélla se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto del derecho de los particulares a la indemnización respectiva.”⁷²

De la tesis anterior se deriva que la responsabilidad patrimonial del Estado tiene como características esenciales ser directa y objetiva, y surge por el derecho constitucional sustantivo de indemnización al patrimonio dañado a favor de los particulares.

Asimismo, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización, trasciende a todos los órdenes jurídicos (Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios), por lo que quien sufre algún daño puede exigir la indemnización inmediata y directamente a cualquier órgano de gobierno, sin importar el orden.

Así, el derecho de indemnización debe tutelarse en la forma prevista en el artículo 113 constitucional, el cual no establece división competencial específica, en tanto que la responsabilidad patrimonial del Estado no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio, y tampoco uno espacial específico.

Finalmente, se advierte en el criterio anterior que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener el cumplimiento, pues al establecer que aquélla se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes,

⁷² Tesis 1a. LII/2009, dictada por el por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXIX, Abril de 2009; Pág. 592.

faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio.

Por su parte, encontramos otra tesis en donde el criterio parece ser un poco distinto, ya que menciona;

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA.

El citado precepto constitucional contiene un derecho sustantivo cuyas condiciones de desarrollo a nivel secundario y de exigibilidad suponen la división competencial previamente establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque su última parte señala que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes; y del único artículo transitorio del decreto que introdujo este contenido constitucional (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002) se advierte una facultad de ejercicio obligatorio para los órdenes jurídicos del Estado mexicano para adecuar sus ordenamientos y proveer para que los particulares disfruten del contenido del derecho introducido. Así, si el derecho de los particulares a recibir una indemnización puede generarse por la actividad administrativa irregular de distintos órganos de gobierno -federales, estatales, del Distrito Federal y/o municipales-, es indudable que su reclamo, trámite e individualización deben determinarse en el contexto normativo del orden jurídico parcial al que pertenece cada uno de dichos órganos, por tratarse de cuestiones delegadas por la Ley Fundamental a la regulación de las leyes que deben emitirse en cada orden jurídico en lo individual, con la única condición de que no restrinjan la extensión del derecho en la forma en que se encuentra tutelado.⁷³

De la tesis anterior, se desprende que la de exigibilidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, supone previamente una división competencial establecida en el artículo 113 de la Constitución, al señalar en su última parte que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y

⁷³ Tesis 1a. LIII/2009, dictada por el por la Primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXIX, Abril de 2009; Pág. 593.

procedimientos que establezcan las leyes, por lo que, si el derecho de los particulares a recibir una indemnización puede generarse por la actividad administrativa irregular de los distintos órganos de gobierno, es indudable que su reclamo, trámite e individualización deben determinarse en el contexto normativo del orden jurídico al que pertenece cada uno de dichos órganos.

Sin embargo, no todos los Estados de la República mexicana cuentan con una ley local de responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que desde nuestro punto de vista el reclamo, trámite e individualización pueden ser determinadas bajo las Leyes Federales.

De cualquier modo, las Entidades Federativas que cuenten con normatividad en materia de responsabilidad patrimonial, deben prever en la misma, una correcta homogeneidad en materia de derechos humanos conforme la reforma constitucional comentada en el capítulo anterior, de lo contrario se podría dejar al particular en estado de indefensión, lo que incluso podría generar un nuevo juicio ante la Corte IDH.

Así las cosas, ahora debemos de hacer distinción entre las normas que regulan el presupuesto y aquellas que determinan la responsabilidad del Estado y que señalan el proceso para la reparación del daño, con la finalidad de que en la tercera parte del presente trabajo se tengan los fundamentos para realizar un análisis de la legislación vigente y en base a ello se realicen las propuestas que darán causa a la tesis.

Dicho lo anterior, podemos señalar como algunas de las normas reguladoras del presupuesto a nivel federal y que sirven para los propósitos del presente trabajo:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73 fracción VII, 74 fracción IV y VI, 79, 126 y 134.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.

- Clasificador por objeto del gasto, cuyo origen es la Ley General de Contabilidad Gubernamental y su Reglamento.
- Normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos.
- Manual de contabilidad gubernamental.

De la misma manera, podemos indicar que la reparación del daño en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, se determina y se regula, sustantiva y procesalmente por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ahora bien, para los fines del presente trabajo, desarrollaremos como subtemas la parte conducente de algunas de las leyes en comento, e incluiremos breves comentarios que se consideren necesarios en el desarrollo del objeto del mismo.

II.1. La Constitución en sus artículos 73 fracción VII, 74 fracción IV y VI, 75, 79 y 126.

De acuerdo con nuestra Carta Magna, podemos mencionar que la base constitucional en materia de presupuesto es:

II.1.1 El artículo 73 fracciones VII, que a la letra dice;

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

...”

Dentro de la parte orgánica de nuestra Constitución, el artículo 73 de la misma regula las facultades del Congreso, de la cuales se depende la facultad para imponer contribuciones con la finalidad de cubrir el presupuesto.

II.1.2 El artículo 74 que a la letra dice:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo

suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;"

Del artículo transcrito se desprende que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo su examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

Esta última facultad, la que se refiere a la modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo, es consecuencia de una reforma promovida por el Ex Presidente de México Vicente Fox Quezada, la cual, de manera por demás errónea, convierte al poder legislativo en Juez y parte, dotándolo de facultades para modificar el presupuesto, siendo que este Poder no es el que ejecuta el gasto, y las modificaciones a las que ahora está facultado, pueden limitar el quehacer del Poder Ejecutivo sin razón justificada.

Sin embargo, aunque no se quería dejar pasar la oportunidad de advertirlo, el análisis anterior no es materia del presente trabajo.

Siguiendo con el análisis de la disposición Constitucional en materia presupuestaria, debemos decir que; el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos (primero), y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (después), a más tardar el día 8 del mes de septiembre (salvo cuando el ejecutivo inicie su encargo, caso en el cual debe hacerlo llegar a más tardar el día 15 de diciembre), y la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Asimismo, la fracción VI del artículo en comento, faculta a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública del año anterior, a través de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación con el objeto de; i) evaluar los resultados, ii) comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto, y iii) verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Ahora bien, este artículo constitucional es importante, ya que mediante el presente trabajo se presenta como propuesta que a través de la fracción IV del artículo 74,

se prevea la creación de una reserva presupuestaria para un fondo que se destinará al cumplimiento de condenas pecuniarias emitidas por la Corte IDH en contra de nuestro país, dotando a su vez de facultades para que a través de la Auditoría Superior de la Federación verifique la gestión financiera y el cumplimiento de las reglas establecidas para dicho fondo.

El desarrollo normativo de dicha reserva deberá ser contemplado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para su correcta reglamentación, sin embargo, hasta aquí dejaremos el análisis de este artículo y retomaremos la propuesta más adelante.

II.1.3 Por su parte, el artículo 79 de la Constitución determina en lo que interesa para el presente trabajo que:

“Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

...

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

...

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.”

Del artículo anterior se desprende que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, cuenta con autonomía técnica y de gestión y su función será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tiene a su cargo:

- a) Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos
- b) ...
- c) Entregar el informe de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.
- d) Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

- e) Efectuar visitas domiciliarias, determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

La propuesta del presente trabajo para el artículo analizado, se basa en hacer una disposición preventiva para dar cumplimiento a las sentencias de la Corte IDH, ya que con el fondo que se propone crear, será necesario que la Auditoría Superior de la Federación revise el manejo, custodia y aplicación de los recursos que se destinen a dicho fondo.

II.1.4 Asimismo, el artículo 126 del mismo ordenamiento, nos indica:

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”

Del artículo transcrito se desprende que, además de que el presupuesto de gastos rige durante todo un año, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser determinado por ley posterior, lo que en su caso sería obra de las dos Cámaras.

En efecto, el artículo 126 dispone que no será posible hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto, incluyendo aquellos que provengan de responsabilidad patrimonial del Estado.

Derivado de lo anterior, no es seguro, ni debe serlo, que las partidas que se destinan a la responsabilidad patrimonial del Estado, cubran siempre las cantidades que determine la Corte IDH como condena, lo cual hace pensar en que puede presentarse el caso en que deba determinarse dicho gasto en ley posterior, o refuerza la hipótesis planteada en el presente trabajo, que se traduce en la necesidad de legislar en la materia.

En este sentido, el fondo que se propone a través del presente trabajo, tienen que evitar la anualidad del presupuesto, y también deberá atender las sentencias o condenas cuando los obligados a dar cumplimiento sean Estados, Municipios o el Distrito Federal.

II.1.5 Por último, el artículo 134 de la Constitución dispone:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

...”

De la parte conducente del artículo transcrito se desprende que, los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Asimismo, el manejo de dichos recursos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases del propio artículo y a las leyes reglamentarias, que en el caso particular es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por último, la evaluación sobre el ejercicio de los recursos en comento, se realizará por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la

Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen y se administrarán con la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez prevista en el artículo.

II.2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Continuando con el análisis de las leyes que forman el marco normativo en relación al presupuesto, nos encontramos con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual contiene 118 artículos y es reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la mayoría de los cuales ya fueron desarrollados en el subtema anterior. Por lo que en las líneas siguientes señalaremos sólo la parte conducente de la Ley que sirve para los fines del presente trabajo.

Bajo esta tesitura, el artículo primero de la Ley en comento establece que la misma reglamenta la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

La interpretación de esta Ley, para efectos administrativos y exclusivamente en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación serán supletorios de esta Ley en lo conducente. Las dependencias y entidades deberán observar las disposiciones generales que emitan cualquiera de las dos Secretarías, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Cabe mencionar que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 2 de enero de 2013, se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por virtud de los cuales desapareció la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, el segundo transitorio del decreto en comento, señala que:

“TRANSITORIOS

...

Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.”

Del artículo segundo transitorio transcrito se desprende que la Secretaría de la Función Pública, seguirá en el ejercicio de sus funciones hasta en tanto el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia de anticorrupción, entre en funciones.

Derivado de lo anterior, las facultades que reconoce la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a la Secretaría de la Función Pública se mantendrán para los fines del presente trabajo.

Ahora bien, la propia Ley en su artículo segundo, nos facilita la comprensión del vocabulario utilizado en materia presupuestaria, a través de definiciones de ciertos términos, algunos de los cuales expondremos en los siguientes párrafos, con la finalidad de que sirvan de apoyo al momento de ser mencionados posteriormente en el presente trabajo;

- **Adecuaciones presupuestarias:** las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.
- **Ahorro presupuestario:** los remanentes de recursos del presupuesto modificado una vez que se hayan cumplido las metas establecidas;
- **Auditoría:** la Auditoría Superior de la Federación;
- **Clasificador por objeto del gasto:** el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio;
- **Cuenta Pública:** la Cuenta de la Hacienda Pública Federal;
- **Déficit presupuestario:** el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y aquella entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades;
- **Dependencias:** las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4 de la Ley;
- **Ejecutores de gasto:** los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de esta Ley con cargo al Presupuesto de Egresos;
- **Entidades de control directo:** las entidades cuyos ingresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos y sus egresos forman parte del gasto neto total;
- **Entidades de control indirecto:** las entidades cuyos ingresos propios no están comprendidos en la Ley de Ingresos, y sus egresos no forman parte del gasto neto total, salvo aquellos subsidios y transferencias que en su caso reciban;

- **Gasto neto total:** la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;
- **Gasto total:** la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;
- **Gasto programable:** las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;
- **Gasto no programable:** las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;
- **Presupuesto de Egresos:** el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, los anexos y tomos;
- **Presupuesto devengado:** el reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros, por los compromisos o requisitos cumplidos por éstos conforme a las disposiciones aplicables, así como de las obligaciones de pago que se derivan por mandato de tratados, leyes o decretos, así como resoluciones y sentencias definitivas, y las erogaciones a que se refiere el artículo 49 de esta Ley;
- **Responsabilidad Hacendaria:** la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión;
- **Unidad responsable:** al área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

Una vez entendidos los anteriores términos utilizados en materia presupuestaria, es importante añadir que la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria nos indica que el “Gasto Público Federal”, comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los ejecutores de gasto.⁷⁴

En ese orden de ideas, son sujetos ejecutores del gasto:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. Los entes autónomos;
- IV. Los tribunales administrativos;
- V. La Procuraduría General de la República;
- VI. La Presidencia de la República;
- VII. Las dependencias, y
- VIII. Las entidades.

Puede advertirse que la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no nos indica como ejecutores del gasto a los Estados, Municipios ni al Distrito Federal, situación que debe considerarse para que sea incluida en una posible y necesaria reforma a este artículo.

Los ejecutores de gasto antes mencionados, están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

⁷⁴ Artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Así, las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecen e influyen en la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

Lo que puede verse afectado, en caso de que alguna entidad o dependencia sea la que responda por alguna posible condena impuesta por la Corte IDH.

Asimismo, los ejecutores de gasto cuentan con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Esta unidad de administración sería la que en su momento tendría que solucionar cualquier contingencia que se presente en materia presupuestaria, en el supuesto hipotético de la condena.

Lo importante aquí, es que la condena pecuniaria impuesta puede rebasar el presupuesto contemplado para la responsabilidad patrimonial, y aunque se pueda tomar recursos de otras áreas, puede que las mismas se vean desprotegidas por el hecho de reducirles el presupuesto que se les tenía asignado.

Por otra parte, a los mencionados ejecutores del gasto se les otorga autonomía presupuestaria de gasto, a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación. Esta autonomía presupuestaria comprende:⁷⁵

- I. “En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:
 - a. Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

⁷⁵ Artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- b. Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
 - c. Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;
 - d. Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;
 - e. Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;
 - f. Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;
- II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:
- a. Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
 - b. Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
 - c. Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;
 - d. Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior, y

III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

- a. Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
- b. Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;
- c. Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.”

Asimismo, los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en la Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación.

En relación a la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, la Ley señala en su artículo sexto lo siguiente:

“Artículo 6.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la programación y presupuestación en los términos previstos en esta Ley. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.”

Otra de las cuestiones importantes que trata esta Ley, es la forma en la que se determina el presupuesto de egresos, para lo cual, en su artículo décimo sexto nos señala que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con

base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos; i) las líneas generales de política económica, ii) los objetivos anuales, estrategias y metas, iii) las proyecciones de las finanzas públicas, las cuales abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, y se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y iv) los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Uno de los artículos torales de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para los fines del presente trabajo, es el artículo 18, el cual señala:

“Artículo 18.- A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos, en los términos del párrafo anterior.

...”

Tal y como se puede apreciar, este artículo desarrolla el principio constitucional consagrado en el artículo 126 de nuestra Carta Magna, el cual nos indica la no procedencia de pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos o determinado en ley posterior, habiendo la necesidad de una aprobación previa de la fuente de ingreso para cubrir el nuevo gasto.

Lo importante del artículo, es la relación que puede tener con alguna sentencia condenatoria emitida por la Corte IDH, ya que podría ser la respuesta al problema

y resolver el supuesto en el que se condenara pecuniariamente al Estado mexicano.

Así es, basándonos en el artículo en comento, se podría contemplar el gasto en el siguiente proyecto de Presupuesto de Egresos con su correspondiente ingreso contemplado en la iniciativa de la Ley de ingresos, o en su caso, no esperarse a la creación de una Ley posterior y pagar el monto de la condena a través de una compensación, con la cual se harían reducciones en otras previsiones de gasto.

En este sentido, se podría resolver el problema, sin embargo, no se resuelven dos temas:

- 1) El tema de los plazos para dar cumplimiento a la sentencia, ya que en el primer supuesto, no se estaría ejecutando adecuadamente la sentencia si se determina que el monto de la condena pecuniaria se cubrirá hasta en tanto se determine en Ley o se haga la previsión en el siguiente Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 2) Y bajo el segundo supuesto, al aplicar la figura de la compensación y destinar más recursos al pago de una condena pecuniaria, de los que cualquier entidad ya tiene contemplados para las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial, puede provocarse que se quiten recursos a otras aéreas necesarias para las actividades propias de las entidades, lo que conllevaría que al momento de rendir cuentas, la entidad justifique el incumplimiento de los objetivos que le fueron planteados, debido a la adecuación presupuestal realizada para el cumplimiento de la condena.

Por estas razones, se propone la creación de la reserva, la cual se traduciría en un fondo y en la determinación de los ingresos que crearan, incrementarán y soportarán el mismo.

Por su parte, existe una posibilidad de que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorice erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su

caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades.⁷⁶

Sin embargo, esta figura tampoco es la solución a nuestro problema, ya que de conformidad con el artículo 19 de la Ley que hemos venido analizando, esos ingresos excedentes se destinan en grandes rasgos para:

- a) Compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta Ley resulte insuficiente.
- b) En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, o conforme a éstas se cuente con autorización de la Secretaría para utilizarse en un fin específico, ésta podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determinen dichas leyes o, en su caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que se autoricen por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disposiciones aplicables.
- d) Los ingresos a que se refiere el inciso a), una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos, se destinarán a lo siguiente:

⁷⁶ Artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- a. En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- b. En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- c. En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
- d. En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Por su parte, en el Capítulo Primero del Título Tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que trata del Ejercicio y del Gasto Público, se dispone que las dependencias y entidades podrán solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recursos que les permitan atender contingencias o, en su caso, gastos urgentes de operación, a través de acuerdos de ministración, siempre y cuando éstos se regularicen con cargo a sus respectivos presupuestos invariablemente mediante la expedición de una cuenta por liquidar certificada.⁷⁷

Quizá este artículo sea la respuesta que buscamos, sin embargo puede que la dependencia o entidad, al solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recursos que le permitan atender la contingencia llamada condena pecuniaria, provoque que la Secretaría en comento destine dichos recursos desprotegiendo algún otro sector para el cual los tenía contemplados.

Ahora bien, es importante tener en cuenta el artículo 47 de la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria, el cual establece:

⁷⁷ Artículo 46 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

“Artículo 47.- Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

Las adecuaciones presupuestarias que, en su caso, sean necesarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior, no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Las dependencias y entidades que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, en caso de ser necesario, establecerán una propuesta de cumplimiento de obligaciones, observando en lo conducente lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero de este artículo.”

De conformidad con este artículo, los ejecutores de gasto, con cargo a sus presupuestos, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

Las adecuaciones presupuestarias que, en su caso, sean necesarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del primer párrafo del artículo, no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Las dependencias y entidades que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la

resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, en caso de ser necesario, establecerán una propuesta de cumplimiento de obligaciones, observando en lo conducente lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo.

Sin embargo, este artículo, tampoco es una solución, ya que existe la posibilidad de que la Corte IDH no permita que la condena se ejecute a través de programas de cumplimiento de pago, ya que quizá ese modo de cumplimiento sea objeto de una nueva violación al derecho de cumplimiento y acatamiento de fallo, previsto en el artículo 25 de la Convención ADH, señalado anteriormente, lo que daría pie a otro Juicio ante la propia Corte IDH.

Más aún, a pesar de que la propia ley en su artículo 47 permite que los ejecutores del gasto puedan realizar adecuaciones presupuestarias, el artículo 58 señala que dichas adecuaciones se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades.

Cabe mencionar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece en su artículo cuarto que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo la responsabilidad patrimonial causada por el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la Republica, la Presidencia de la República, y sus dependencias y entidades.

Por su parte, el artículo 57 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria nos indica que:

“**Artículo 57.** Para efectos del artículo 41, fracción II, inciso f) de la Ley, se entenderán por gastos obligatorios los siguientes:

...

VII. Erogaciones para cubrir indemnizaciones y obligaciones que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente hasta por el monto que corresponda ejercer en dicho año, que se determine conforme al artículo 47 de la Ley;

VIII. Erogaciones por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, en términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

...”

Del artículo anterior se desprende que son gastos obligatorios los causados por conceptos de responsabilidad patrimonial del Estado, la cual, se limita al ámbito interno e incluye la responsabilidad internacional del Estado.

En este sentido, podría entenderse que al ser consideradas las indemnizaciones por responsabilidad del Estado como gastos obligatorios en los presupuestos del gasto federal deben de incluirse fondos para cubrirlos, pero como se ha venido diciendo, estos montos pueden no ser suficientes dado que no fue considerada la variable internacional.

II.3 Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal cuyo origen es la Ley de Contabilidad Gubernamental

Otra de las normas que debemos de contemplar en nuestro estudio es aquella que se conoce como Clasificador por Objeto del Gasto, el cual es de observancia obligatoria en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para su aplicación en los términos de las disposiciones presupuestarias que hemos visto, y algunas otras aplicables.

Este Clasificador por Objeto del Gasto, es el documento que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que requieren las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁷⁸

Para identificar el gasto público por su naturaleza económica, las dependencias y entidades deben establecer el vínculo, por capítulo, concepto y partida del Clasificador, con el componente de la clave presupuestaria correspondiente a la naturaleza económica.

Para entender esta disposición es de suma importancia que tomemos en cuenta las definiciones que nos brinda de los conceptos que en él se contemplan, tales como:

- Dependencias: las Secretarías de Estado, que integran la Administración Pública Centralizada, incluyendo a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- Entidades: los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal y todas aquellas instituciones que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones aplicables se consideren entidad de la Administración Pública Paraestatal;
- Entidades apoyadas: las señaladas en la fracción II de este numeral, cuyo presupuesto de egresos se cubre parcial o totalmente con recursos fiscales etiquetados como transferencias dentro del capítulo 4000 Subsidios y Transferencias de este Clasificador;
- Órganos administrativos desconcentrados: las unidades administrativas jerárquicamente subordinadas a las dependencias a que se refiere el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Capítulo de gasto: el mayor nivel de agregación del Clasificador que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal, para la consecución de sus objetivos y metas;

⁷⁸ Artículo 2 del Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del gasto para la administración pública federal.

- Concepto de gasto: el nivel de agregación intermedio que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios, producto de la desagregación de cada capítulo de gasto;
- Partida de gasto: el nivel de agregación más específico de este Clasificador que describe los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados. A este nivel de agregación se registra el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Subpartidas de gasto: el nivel en que se desagregan las partidas de este Clasificador, que previamente aprueben los órganos de gobierno de las entidades; las subpartidas no requieren la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sólo se informarán a través de la dependencia coordinadora de sector, al órgano interno de control y a la Secretaría la definición de éstas en un plazo no mayor a 15 días hábiles posteriores a su aprobación;
- Gasto corriente: las erogaciones en bienes y servicios destinados a la realización de actividades administrativas y de operación requeridas para el funcionamiento normal de las dependencias y entidades, cuya adquisición afecta las partidas de gasto de los capítulos de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales de este Clasificador, y los bienes y servicios corresponden al activo circulante de las mismas.

Una vez aclarados los conceptos que contiene el Clasificador por Objeto del Gasto, debemos decir que para los fines del presente trabajo, el presupuesto que se destina a la Responsabilidad Patrimonial del Estado se encuentra en el capítulo 7900, denominado como *“Provisiones para contingencias y otras erogaciones especiales”*, y que contiene las partidas de *“Erogaciones por fenómenos naturales”* y *“Erogaciones socioeconómicas”*.

Así, dentro del Clasificador por Objeto del Gasto, encontramos las partidas en comento de la siguiente manera:

“7900 PROVISIONES PARA CONTINGENCIAS Y OTRAS EROGACIONES ESPECIALES

791 Contingencias por fenómenos naturales

792 Contingencias socioeconómicas

799 Otras erogaciones especiales

79901 Erogaciones contingentes

79902 Provisiones para erogaciones especiales”

Ahora bien, para poder identificar qué comprende cada partida, es necesario ir a la sección de definiciones del propio Clasificador, en donde se indica lo siguiente:

“7900 PROVISIONES PARA CONTINGENCIAS Y OTRAS EROGACIONES ESPECIALES

Este concepto comprende las partidas:

791 CONTINGENCIAS POR FENOMENOS NATURALES. Provisiones presupuestales destinadas a enfrentar las erogaciones que se deriven de fenómenos naturales, con el fin de prevenir o resarcir daños a la población o a la infraestructura pública; así como las derivadas de las responsabilidades de los entes públicos. Dichas provisiones se considerarán como transitorias en tanto se distribuye su monto entre las partidas específicas necesarias para los programas.

792 CONTINGENCIAS SOCIOECONOMICAS. Provisiones presupuestarias destinadas a enfrentar las erogaciones que se deriven de contingencias socioeconómicas, con el fin de prevenir o resarcir daños a la población o a la infraestructura pública; así como las derivadas de las responsabilidades de los entes públicos. Dichas provisiones se considerarán como transitorias en tanto se distribuye su monto entre las partidas específicas necesarias para los programas.

799 OTRAS EROGACIONES ESPECIALES. Provisiones presupuestarias para otras erogaciones especiales, éstas se considerará como transitoria en tanto se distribuye su monto entre las partidas específicas necesarias para los programas, por lo que su asignación se afectará una vez ubicada en las partidas correspondientes, según la naturaleza de las erogaciones y previa aprobación, de acuerdo con lineamientos específicos.

79901 EROGACIONES CONTINGENTES. Asignaciones de recursos que se aprueban por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a lo establecido en la fracción IV, párrafo tercero, del artículo 74 Constitucional.

79902 PROVISIONES PARA EROGACIONES ESPECIALES. La asignación presupuestaria de esta partida se considerará como transitoria en tanto se distribuye su monto entre las partidas específicas necesarias para los programas.”

De la transcripción anterior podemos advertir que, en las partidas 791 y 792, dentro del concepto 7900, se contempla las provisiones presupuestales destinadas a enfrentar las erogaciones que se deriven de la responsabilidad de los entes públicos, sin embargo, se particulariza dichas erogaciones a contingencias por fenómenos naturales y contingencias socioeconómicas.

Derivado de lo anterior, la partida adecuada para la previsión de los gastos por el pago de los montos de las condenas pecuniarias, debe ser la 79901, y de conformidad con los comentarios hechos anteriormente al analizar el artículo 74 fracción IV de nuestra Carta Magna, la asignación de recursos contemplados para la reserva o el fondo destinado al cumplimiento de sentencias emitidas por la Corte IDH o algún otro tribunal internacional, debe estar mencionado en dicho ordenamiento y en la partida correspondiente dentro del Clasificador.

Asimismo, deberán contemplarse la posibilidad de realizar los gastos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y su reglamento.

II.4. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Después de la exposición de las leyes en materia de presupuesto que interesan a los fines del presente trabajo, es tiempo de exponer la que, por mucho, es la ley toral para hacer efectiva la ejecución de cualquier sentencia a la que el Estado mexicano sea condenado.

En efecto, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es la ley que determina y regula el proceso necesario para ejecutar la reparación del daño en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Como antecedentes podemos mencionar que el día 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación⁷⁹, una reforma Constitucional para modificar el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, que ahora se denomina “De las Responsabilidades de los Servidores públicos y Patrimonial del estado”, y junto con esta reforma, fue adicionado al artículo 113, un segundo párrafo que a la letra dice:

“Artículo 113.

(...)

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las Leyes.”

La reforma en cuestión, entró en vigor el día primero de enero del 2004.

Por su parte, el 31 de diciembre de 2004, se publica en el Diario Oficial de la Federación⁸⁰, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, la cual entró en vigor el día primero de enero del 2005.

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta las reformas efectuadas a esta ley en el año 2009.

Dada la importancia de esta ley, y con el firme objetivo de hacer didáctica la exposición de la misma, a continuación se presenta un cuadro sinóptico en el cual se desarrollan los puntos principales de la Ley:

⁷⁹ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727995&fecha=14/06/2002

⁸⁰ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=755197&fecha=31/12/2004

| | |
|--|---|
| <p>Es la Ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional.</p> | <p>Artículo 113.</p> <p>(...)</p> <p>La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las Leyes.</p> |
| <p>El artículo 1 de la Ley establece las bases y los procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización</p> | <p>Tienen derecho a ser indemnizados por responsabilidad patrimonial del Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Quienes sin obligación jurídica de soportarlo; ○ Sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos; ○ Como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. <p>Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.</p> |
| <p>Excepciones a la obligación de indemnizar, artículo 3 de la Ley</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ Caso fortuito. ○ Fuerza mayor. ○ Daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. ○ Casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño. ○ Daños y perjuicios derivados de hechos que no se hubieran podido prever según el estado de los conocimientos de la ciencia o la técnica existentes en el momento del acaecimiento. |

| | |
|---|---|
| <p>Características de la lesión patrimonial reclamada, artículo 4 de la Ley</p> | <p>Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada deberán ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Reales. ○ Evaluables en dinero. ○ Directamente relacionados con una o varias personas y; ○ Desiguales a los que pudieran afectar al común de la población. <p>La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa</p> |
| <p>Disponibilidad presupuestaria, artículo 5 de la Ley.</p> | <p>Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial que se les determine, con cargo a sus respectivos presupuestos.</p> <p>Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley.</p> |
| <p>Carácter supletorio de la Ley, artículo 9</p> | <p>La Ley es de aplicación supletoria a las diversas leyes administrativas que contienen un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.</p> |
| <p>Sujetos de la Ley, artículo 2</p> | <p>Son sujetos de la Ley, los entes públicos federales.</p> <p>Se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación. |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ Organismos constitucionales autónomos. ○ Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. ○ La Procuraduría General de la República. ○ Los Tribunales Federales Administrativos y; ○ Cualquier otro ente público de carácter federal. |
| <p>Pago de la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado, artículos 11, 12 y 13 de la Ley</p> | <p>El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La Ley de Expropiación. ✓ El Código Fiscal de la Federación. ✓ La Ley General de Bienes Nacionales. ✓ Demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado. <p>Deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pagarse en moneda nacional. ✓ Podrá convenirse el pago en especie. ✓ La cuantificación se calculará desde a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo. ✓ Deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución que resuelve y ordena el pago de la indemnización. ✓ En caso de retraso procederá la actualización de conformidad con el Código Fiscal de la Federación. ✓ El pago de la indemnización podrá realizarse en parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, |

| | |
|--|---|
| | <p>realizando una proyección de los pagos</p> <p>La indemnización corresponderá a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La reparación integral del daño, y ✓ En su caso, por el daño personal y moral. |
| <p>Reglas para calcular el monto de la indemnización, artículo 14 de la Ley</p> | <p>En el caso de daños personales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo. ○ Gastos médicos Además de la indemnización, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se cubran los gastos médicos, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo. <p>En el caso de daño moral:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Indemnización la cual se calcula por la autoridad administrativa o jurisdiccional, de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, considerando los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante. <p>La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.*</p> <p>En el caso de muerte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Indemnización el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915. |
| <p>Procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales, artículos 17, 18, 19, 23 y 24</p> | <p>Se inicia a través de la reclamación hecha por la parte interesada.</p> <p>La reclamación se presenta ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo autónomo, conforme a</p> |

| | |
|--|--|
| de la Ley | <p>la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>La autoridad encargada de resolver es el propio ente Público Federal.</p> <p>Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p> <p>Las resoluciones que dicte el ente público federal deberán contener como elementos mínimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida. ○ la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. ○ En los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley, se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente. <p>El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.</p> <p>Si iniciado el procedimiento, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.</p> |
| Acreditación del daño, artículos 20 y 21 de la Ley | <p>Deberá probarse fehacientemente:</p> <p>Cuando las causas del daño son identificables:</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>La relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado.</p> <p>En su defecto:</p> <p>La causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales.</p> <p>Así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada.</p> <p>Deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.</p> <p>La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.</p> |
| <p>Extremos para acreditar por parte del reclamante y por el Estado en los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado, artículo 22 de la Ley</p> | <p>El reclamante:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La responsabilidad del Estado. <p>El Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios. ○ Que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. ○ Que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles/inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento o bien; ○ La existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial. |

| | |
|---|--|
| <p>Prescripción, artículo 25 de la Ley</p> | <p>El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, contado a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo.</p> <p>Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.</p> |
| <p>Concurrencia, artículo 27</p> | <p>En caso de concurrencia el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con la participación respectiva.</p> |
| <p>Criterios de imputación, artículo 27</p> | <p>Para los efectos de la distribución del pago proporcional de la indemnización, las autoridades administrativas tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Deberá atribuirse a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados; ○ Los entes públicos federales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos; ○ Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración inter orgánica; ○ Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial |

| | |
|---|---|
| | <p>reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado, y</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Cuando en los hechos o actos dañosos concorra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga. |
| Caso en que el reclamante es causante de la lesión, artículo 28 de la Ley | La proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total. |
| Responsabilidad solidaria, artículo 29 de la Ley | <p>Opera cuando entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada, no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma.</p> <p>Esta se establecerá frente al reclamante, mediante la distribución del pago de la indemnización en partes iguales entre todos los causantes.</p> |
| Actos dañoso derivados de concesiones, artículo 30 de la Ley | En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responde directamente. |
| Derecho a repetir, artículos 31, 32, 33, 34 y 35 de la Ley | <p>El Estado podrá repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización.</p> <p>Previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>carácter de infracción grave.</p> <p>El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.</p> <p>La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, ○ La existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso. <p>También podrá instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos, derivado de faltas o infracciones administrativas graves.</p> |
|--|--|

Derivado del cuadro anterior, puede tomarse en consideración para el análisis relacionado con este trabajo, que la Ley adopta un régimen de responsabilidad patrimonial del estado, de naturaleza objetiva y directa, daño que puede ser inclusive consecuencia de una actividad lícita o legítima.

De esta forma, la causación del daño es indispensable, lo que significa que la sola ilegitimidad o irregularidad de alguna acción, si llega a producirse sin causar daño,

no da lugar a responsabilidad, aún cuando pudiera llegarse a la invalidación del acto administrativo.⁸¹

De la misma Ley se desprende que la responsabilidad, se basa en un principio de justicia distributiva, que busca evitar la producción de cualquier daño injustificado y no repartido equitativamente entre toda la población, por lo que tal responsabilidad se concentra en la obligación de resarcimiento del daño, cuando los particulares no están obligados legalmente a soportarlo.

Uno de los artículos más importantes de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que se expone en el cuadro anterior, es el artículo tercero, el cual señala el límite de la responsabilidad del Estado en los casos siguientes:

- a) Cuando el daño fuere ocasionado por causa de fuerza mayor o caso fortuito;
- b) Cuando el particular con su actividad hubiere dado lugar a ese daño de manera total o parcial;
- c) Cuando por ley el particular esté obligado a soportar el daño; y,
- d) Cuando se derive de hechos o circunstancias que no se hubieren podido prever o evitar, según el estado de los conocimientos de la ciencia o técnica existentes cuando tuvieron lugar los hechos.

Asimismo, la propia Ley señala en la fracción II del artículo 14, que resulta indispensable que el particular haya sufrido un daño material o moral, ocasionado directamente por el Estado, debidamente apreciable en dinero, en tanto que en otros casos, sólo será susceptible de indemnización el daño moral hasta 20,000 veces el salario mínimo general vigente en el distrito federal.

⁸¹ Hamdán Amad, Fauzi, “*Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo*”, Senado de la República, México 2002.

En este punto es importante destacar que dicha fracción fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como se desprende de los siguientes criterios:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El establecimiento de un tope máximo a las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por daño moral, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas -abusos contra los cuales deben actuar suficientemente otras reglas del régimen de responsabilidad- y puede entrar incluso en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de dicha ley: cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los gobernados y aumentar la respetabilidad del derecho como instrumento de solución de conflictos. La exposición de motivos reconduce todos estos fines a dos, derivados del segundo párrafo del artículo 113 constitucional: 1) el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, en los términos del artículo 12 de la Ley, pues el particular obtiene una compensación que se corresponde con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular. Ambos resultados favorecen los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta categoría de casos, los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación

sufrida en sus derechos, sino que le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.”⁸²

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal prevé un derecho sustantivo a ser indemnizado por los daños generados por la actividad administrativa irregular del Estado (A.R. 903/2008). Las autoridades estatales, incluido el legislador, tienen la obligación genérica de no restringir arbitraria y desproporcionadamente su ámbito o extensión material al regularlo y de desplegar sus potestades públicas con el objetivo de garantizarlo. Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las reglas conforme a las cuales deben calcularse los montos de las indemnizaciones que el Estado debe pagar cuando genera daños a los particulares, y en su fracción II señala dos reglas respecto al daño moral: 1) la autoridad administrativa o jurisdiccional debe calcular la indemnización conforme a los criterios establecidos en el Código Civil Federal, tomando en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante y 2) dicha indemnización no debe exceder del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por cada reclamante afectado. De acuerdo con los criterios con que esta Corte evalúa si existe una restricción injustificada a los derechos constitucionales, se concluye que el referido tope es inconstitucional porque, aunque sea una medida que puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuada para alcanzarlo. La existencia de límites a las indemnizaciones a los perjudicados por daños morales causados por el Estado es un objetivo sin duda cubierto por el artículo 113 constitucional, que precisa que los particulares tienen derecho a las mismas conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. La voluntad de evitar tanto reclamos injustificados como indemnizaciones excesivas, subrayada en la exposición de motivos de la Ley, alude igualmente a la legítima voluntad de que las medidas

⁸² Tesis 1a. CLVI/2009, dictada por el por la Primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, Septiembre de 2009; Pág. 456.

compensatorias se apliquen a los casos que justamente lo ameritan. Sin embargo, la fijación del tope máximo no constituye una medida adecuada porque ni garantiza por sí misma que los abusos no se den ni resulta necesaria para evitarlos. Las previsiones legales generales -en particular las que imponen requisitos de fondo y forma al tipo de reclamos que pueden elevarse- permiten depurar adecuadamente las peticiones de los justiciables, y el establecimiento de criterios individualizadores que vinculan a la autoridad aplicadora ofrece suficientes garantías contra la fijación de indemnizaciones desproporcionadas. El tope máximo previsto por el precepto legal examinado es una medida no suficientemente ajustada a los fines que pretende conseguir que en algunos casos puede ocasionar limitaciones irrazonables al derecho a ser indemnizado. Además, el mismo contraviene a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano y podría plantear problemas para cumplir con lo dispuesto por la Corte Interamericana y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana en materia de reparación del daño, ya que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que el cumplimiento de indemnizaciones ordenadas por estos órganos se rige por lo establecido en el Capítulo II de la misma, sección en la que se encuentra el artículo 14.”⁸³

También es importante recalcar, que la responsabilidad del Estado puede y debe existir a cargo de los tres órganos de gobierno, sólo es que debe distinguirse que en el primer caso, dicha responsabilidad se presenta por la aplicación o ejecución de la función administrativa, y en tratándose de la responsabilidad de los órganos legislativo y jurisdiccional, sólo existe responsabilidad, por su actividad meramente administrativa, pero no en cuanto las funciones que materialmente corresponden a cada uno de dichos órganos.

Es decir, la función legislativa por lo que hace al órgano legislativo, que se concreta en la expedición de leyes o decretos, y la función jurisdiccional, por lo que hace al órgano judicial, que se concreten expedición de sentencias.

⁸³ Tesis 1a. CLIV/2009, dictada por el por la Primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, Septiembre de 2009; Pág. 454.

Ahora bien, continuando con el análisis de la Ley en comento, los tipos de responsabilidad en que puede incurrir Estado según lo que haya dado origen al daño son:

- a) Aquel daño producido por la ejecución de actos ilegales, o cuando algún servidor o servicio público funcione de manera irregular, es decir, con impericia, error, negligencia o incluso dolo por parte de los servidores públicos encargados de la prestación de tal servicio.
- b) Aquel daño producido por la propia actividad administrativa, ejercida legalmente por la propia actividad del Estado, sin que exista algún acto ilícito o ilegal, pero que a pesar de ello, se causó un daño, teniendo como límite los supuestos referidos anteriormente, señalados en el artículo tres de la ley.
- c) Aquel daño producido como consecuencia de actos jurídicos ilícitos o lícitos, no por sí mismos, sino por los efectos que pueda producir su ejecución en el patrimonio o esfera jurídica de los particulares.

Asimismo, los daños pueden producirse directamente por los servidores públicos o representantes del Estado actuando con las facultades que le fueron otorgadas o pueden ser causados por las cosas de las cuales dichas personas se sirven para el cumplimiento de sus fines.

Es importante destacar, que si por las consecuencias del acto irregular se lesiona un derecho subjetivo, puede obtenerse la reparación del daño, con independencia de la invalidez o no del acto.

Adicionalmente, podemos señalar que los requisitos para que exista responsabilidad patrimonial por parte del Estado son los siguientes:

1. La existencia de un daño.
2. Hecho o acto de administrativo legítimo o ilegítimo, causante de daño.

3. Que exista relación de causa y efecto entre la actividad administrativa y el daño causado, y que el acto que causó el daño sea imputable a un órgano administrativo.

En cuanto al daño, este debe ser cierto y no eventual; afectar a una persona determinada y no ser común a los miembros de la colectividad; debe ser anormal, es decir, exceder los inconvenientes inherentes a la vida ordinaria de la colectividad; debe afectar una situación jurídica protegida y, además, debe ser efectivo, evaluable económicamente, e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.⁸⁴

Por último, se hace mención de algunas leyes especiales que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado, en cuyos casos no se aplica la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

- a) Ley del Servicio de Administración Tributaria; artículo 34.
- b) Ley General de Protección Civil; artículos 4, 9 y 10.
- c) Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; artículos 1, 4 y 14.
- d) Ley Aduanera; artículo 28.
- e) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; artículo 10.
- f) Ley de Aviación Civil; artículos 31, 62 y 70.

⁸⁴ Hamdán Amad, Fauzi, *op.cit*; nota 81.

TERCERA PARTE

PROPUESTA DE REGULACIÓN SUSTANTIVA Y ADJETIVA PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE RESOLUCIONES TRASNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

Capítulo I

Metodología para la armonización del sistema nacional con el interamericano

La tendencia doctrinal en materia de derechos humanos, nos indica que una de las posibles soluciones para zanjar las dificultades de derecho interno en el cumplimiento de resoluciones emitidas por tribunales internacionales, es la creación de una ley que se refiera específicamente a la realización de los actos jurídicos necesarios al interior del país para cumplir todas las obligaciones convencionales que el Estado ha asumido, siendo conveniente sustentar dicha ley desde el plano constitucional.⁸⁵

En este sentido, después de lo desarrollado anteriormente, podemos ahora resumir que para la realización de una ley que regule el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por la Corte IDH, es necesario tener en consideración que las resoluciones pueden presentar los siguientes aspectos:

- Efectos de la resolución:⁸⁶
 - Orden al Estado de proceder a realizar investigaciones reales, profundas y efectivas para determinar responsabilidad en la violación de derechos humanos.
 - Condena pecuniaria.

⁸⁵ García Ramírez, Sergio, *“Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana”*, México, UNAM, 2002, p. 159.

⁸⁶ Rangel Hernández, Laura M, *op.cit*; nota 1, p. 1441

- Orden de modificación o anulación de legislación interna cuyos contenidos son contrarios a la Convención ADH.
 - Legislación Constitucional.
 - Legislación Ordinaria.
- Obstáculos:
 - Posible modificación o anulación de cosa juzgada.
 - Necesidad de replanteamiento de ideas localistas, tales como; soberanía, supremacía constitucional.
 - La necesidad de Jueces capaces de analizar y aplicar control constitucional y convencional en normas y actos de autoridad.
 - Necesidad de adecuaciones presupuestales.
 - En Presupuesto de la autoridad responsable.
 - En Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Procedimiento:
- Verificación de cumplimiento eficiente.

Dicho lo anterior, podemos ahora ir desarrollando la propuesta de ley o reformas que se consideran necesarias.

1. Efectos de la resolución

1.1. **Orden al Estado para realizar investigaciones efectivas y determinar responsabilidad por violación a derechos humanos**

En este aspecto, no se requiere de un análisis específico, ya que el procedimiento actual cumple con las necesidades adecuadas para dar cumplimiento a la sentencia que ordene una investigación real, profunda y efectiva, por lo que la Ley

que se propone sólo tendría que hacer mención de que la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá informar de la sentencia a la autoridad condenada y solicitarle que realice las investigaciones.

1.2. Condena pecuniaria

Como ya se ha mencionado, el incumplimiento de las normas internacionales en materia de derechos humanos genera responsabilidad internacional para cualquier Estado miembro de la Convención ADH, y junto con esa responsabilidad, la obligación de reparación adecuada.

En este sentido la responsabilidad es declarada en las sentencia emitidas por la Corte IDH, y a través de las mismas, se constituye la obligación de reparación, la cual, en caso de ser pecuniaria, debe ser cumplida bajo los procedimientos internos de cada estado, pero siempre de conformidad con los parámetros establecidos en la propia sentencia.

Lo anterior, quiere decir, que el procedimiento interno de cada Estado no puede hacer que la reparación del daño sea bajo periodos extensos, pagos irregulares o cualquier otro parámetro que vuelva ineficaz la reparación, haciendo ineficaz a la propia sentencia.

Ahora bien, como desarrollo en la segunda parte del presente trabajo, en el caso de México, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es la que nos indica el procedimiento a seguir para la reparación de los daños provocados por el Estado y, en ella se menciona que el monto de la indemnización por los daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por:

- La Ley de Expropiación.
- El Código Fiscal de la Federación.
- La Ley General de Bienes Nacionales.

- Demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupa, el monto de la indemnización por los daños materiales lo calcula la propia Corte IDH, lo que puede traducirse en un monto que puede desestabilizar el presupuesto contemplado para la autoridad que sea condenada al resarcimiento.

Asimismo, la propia ley establece que la indemnización deberá:

- Pagarse en moneda nacional.
- Podrá convenirse el pago en especie.
- La cuantificación se calculará desde la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo.
- Deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución que resuelve y ordena el pago de la indemnización.
- En caso de retraso procederá la actualización de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.
- El pago de la indemnización podrá realizarse en parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos.

Debemos destacar que estas reglas de pago son adecuadas, sin embargo, el pago en especie y la proyección del pago en parcialidades, pueden desnaturalizar la condena y el resarcimiento objeto de las sentencias emitidas.

Más aun, la proyección del pago en parcialidades, puede provocar que se cumpla con la primera parcialidad y deje de cumplirse con las posteriores, por lo que es necesario que una nueva legislación estipule algún método de verificación en el cumplimiento de las sentencias, tomando un número razonable de exhibiciones.

Por su parte, la ley en comento establece que los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial con cargo a sus respectivos presupuestos, pero los pagos de las indemnizaciones se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Adicionalmente, la condena pecuniaria podría representar un importante pasivo, y quizá dicha carga también podría causar problemas de liquidez para poder hacer frente a las diversas obligaciones con las que cuentan los entes condenados.

También es importante tomar en cuenta la prohibición constitucional para realizar pago alguno que no esté comprendido del presupuesto o determinado por ley posterior.

Lo anterior, puede resolverse a través de i) una excepción prevista en el propio artículo 126 constitucional o en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, o en su caso ii) que al crear la partida correspondiente al presupuesto de egresos del fondo propuesto, este sea suficientemente amplio.

En razón de lo anterior, se propone la creación de una reserva o fondo, el cual ha sido mencionado en la Segunda parte del presente trabajo, y que estará destinado al resarcimiento del daño a las víctimas de violaciones a derechos humanos, con la finalidad de que no se afecte ni el presupuesto, ni el alcance de los objetivos que cada ente.

Dicho fondo, deberá ser previsto a nivel constitucional, en el desarrollo de la fracción IV del artículo 74, previendo la creación de una reserva presupuestaria para un fondo que se destinará al cumplimiento de condenas pecuniarias emitidas por la Corte IDH, y se dotará de facultades de verificación a la Auditoría Superior de la Federación.

En el desarrollo en Ley del fondo en comento, deberá regularse de tal manera que evite la anualidad del presupuesto, se entienda como dificultades, la imprevisión

de la condena y la indeterminación del monto de la misma, y al mismo tiempo la necesidad del cumplimiento eficiente manteniendo estabilidad en los recursos destinados a los entes gubernamentales, lo que justificará la reserva.

1.3. Orden de modificación de legislación interna

A pesar de no ser el punto central del presente trabajo, no debe dejar de mencionarse las consecuencias que puede producir una sentencia en la cual la Corte IDH, condene al Estado mexicano a la modificación de su legislación interna, consecuencias que pueden confirmar la necesidad de crear la ley que se propone.

El proceso para modificar o reformar una ley a grandes rasgos es el mismo que se sigue para su formación.

En principio, la ley debe ser expedida por el Congreso, con las formalidades que prescribe la constitución y a través del proceso de formación, a saber; i) la iniciativa de ley o reforma, ii) la discusión y aprobación, iii) la sanción, promulgación y publicación.⁸⁷

Sin embargo, es de suma importancia distinguir entre dos clases de procesos legislativos; uno destinado a reformar la Constitución y otro destinado a la confección de las leyes.⁸⁸

1.3.1. Orden de modificación de legislación constitucional

En el caso de alguna reforma constitucional, el artículo 135 de nuestra Carta Magna prevé:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la

⁸⁷ García, Trinidad, *“Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho”* 31ª. Ed.; Porrúa, México, 2001, p. 84.

⁸⁸ Villoro Toranzo, Miguel *“Introducción al Estudio del Derecho”* 27ª. Ed.; Porrúa, México, 2002, p. 174.

Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Del artículo anterior se desprende que se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión, para que se acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

En este orden de ideas, en caso de que la Corte IDH, condenara a México a modificar la letra de nuestra Carta Magna, mediante el presente trabajo se propone que través de la ley, se establezca la forma, el procedimiento, el periodo legislativo, el carácter e importancia que se le deberá dar a dicha reforma.

Cabe mencionar que la mecánica que se sigue actualmente es que la Secretaría de Relaciones Exteriores es el conducto para informar tanto la sentencia emitida por la Corte IDH, como de los cumplimientos respectivos.

En este sentido, la ley deberá establecer quién presentaría la iniciativa de reforma, ya que la Secretaría de Relaciones Exteriores no cuenta con facultades para presentar alguna iniciativa de ley, por lo que dicha Secretaría informará la sentencia emitida por la Corte IDH al Congreso de la Unión o a Presidencia, con la finalidad de que se prepare y presente en ese mismo periodo legislativo o en el inmediato próximo, la iniciativa de Ley o de reforma.

Para la aprobación de dicha ley o reforma, será importante que se tome en cuenta los periodos y las recomendaciones de la sentencia, ya que la idea es que los legisladores cumplan con la condena reformando o emitiendo la ley, sin alterar ni desnaturalizar el sentido y los criterios emitidos por la Corte IDH.

1.3.2. Orden de modificación de legislación ordinaria

Por su parte, los artículos 71 y 72 de la constitución, prevén el proceso para la confección de las leyes, ya sean federales, locales o municipales, y en este sentido, a diferencia de las reformas y/o iniciativas constitucionales, la confección de las leyes si puede tener el carácter de preferente, lo que sería perfectamente recomendable para que el cumplimiento de la sentencia sea a la brevedad.

Según el artículo 71 de nuestra Carta Magna, el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República puede presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.⁸⁹

En este sentido, se propone que en caso de que la iniciativa o reforma de ley sea producto de una sentencia emitida por la Corte IDH, se le dé trámite de preferente, por el simple hecho de ser emitida por un tribunal internacional, y no se afecte por ello, a la facultad que se lo otorga al Presidente de la República en el artículo 71 de la Constitución.

2. Obstáculos

2.1. Posible modificación o anulación de cosa juzgada

El tema de una posible modificación o anulación de la cosa juzgada, todavía genera algunas problemáticas internas en nuestro país, toda vez que por cualquier posible resolución emitida por algún tribunal transnacional, podría dejarse sin efectos una sentencia que ha causado ejecutoria, lo cual es impensable para nuestro sistema jurídico.

⁸⁹ Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, se ha discutido si puede considerarse a los tribunales transnacionales como una instancia más, revisora de la legalidad de las resoluciones emitidas por los tribunales de nuestro Estado.

Sin embargo, el Estado mexicano no puede oponerse al cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte IDH, ni por ningún otro tribunal transnacional, ya que se trata de una sentencia dictada con base en la Convención ADH que fue voluntariamente suscrita por nuestro país, además de haberse admitido expresamente la competencia contenciosa de la Corte IDH.

Asimismo, tal y como se señaló en la primera parte del presente trabajo, para los efectos de derecho internacional, resulta aplicable la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que estipula el cumplimiento de buena fe de los mismos, sin que exista la posibilidad de utilizar razones de derecho interno para incumplir las obligaciones convencionales.

En este sentido, la citada Convención de Viena, junto con otras razones de tipo político o económico, provoca que el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte IDH, o por cualquier otro tribunal transnacional, sea obligatorio, sin que el mismo transgreda ideas como el de soberanía nacional.

Mediante la ley que se propone, deberá establecerse en materia sustantiva y adjetiva, conceptos bien definidos de control de convencionalidad, reparación del daño en materia internacional, así como el cumplimiento de sentencias emitidas por tribunales transnacionales, junto con una clara convicción de respetar las resoluciones de dichos tribunales, como si fueran emitidas por los tribunales locales, sin que esto transgreda nuestra soberanía nacional, sino que por el contrario, forme parte de los ideales constitucionales de respeto a los derechos humanos.

2.2. Necesidad de replanteamiento de ideas localistas

Tal y como se mencionó en la primera parte del presente trabajo, la idea de que un tribunal transnacional, obligue a nuestro país a través de una sentencia a

cambiar la legislación interna, reformar la Constitución, o al resarcimiento del daño por violaciones en materia de derechos humanos, causa conflicto frente a los principios de Soberanía o Supremacía Constitucional.

A este respecto, la nueva corriente doctrinal en materia constitucional, conocida por algunos como “*neoconstitucionalismo*” afirma que ya no es posible mantener un concepto de constitución largo y denso, denominado también, estado constitucional de derecho, sino que en estos días, el derecho constitucional y lo que se desprende del mismo, crea una sinergia junto con los principios de derecho internacional, sobre todo en materia de derechos humanos.⁹⁰

Los principios del derecho constitucional interactúan con los principios de derecho internacional, prevaleciendo siempre en su aplicación, aquel que resulte en una interpretación más favorable, como resultado de la ponderación entre ambos,⁹¹ lo que representa el principio “pro persona”, que ya es un principio consagrado en la constitución tal y como se mencionó anteriormente.

En este orden de ideas, la ley que se propone deberá establecer, quizá en su exposición de motivos que cuando se condene al Estado mexicano después de algún procedimiento seguido ante algún tribunal transnacional, a través de una o varias resoluciones, debe de entenderse que el cumplimiento de la condena, representa un ejercicio de soberanía, ya que la misma, es emitida por un tribunal reconocido a nivel constitucional mediante la firma de algún tratado internacional, por lo que no debe menguar el ánimo de cumplimiento.

La idea de replanteamiento de ideas localistas, sobre todo en materia constitucional, debe de permear en miras de contar con una Constitución que proteja eficientemente los derechos humanos, erradicando paradigmas,

⁹⁰ Pozzolo, Susana, “*Reflexiones sobre la concepción neoconstitucionalista de la constitución*”, El canon neoconstitucional, editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho, p.p. 165-184

⁹¹ *idem*

modernizando la legislación para contemplar una realidad cada vez más global, protegiendo y adecuando para ello los pilares que la hacen fuerte y los principios que orientan el marco jurídico de nuestro país.

2.3. La necesidad de Jueces capaces de analizar y aplicar control constitucional y convencional en normas y actos de autoridad

Hoy en día, el Juez nacional debe estar capacitado no sólo para analizar la constitucionalidad de las normas de derecho interno y de los actos de autoridad, también debe ser capaz de realizar un minucioso control de convencionalidad.

En este sentido, el juez nacional debe analizar los actos violatorios de una norma de conformidad con las disposiciones de la Convención ADH, o de cualquier otro tratado internacional firmado por México en esta materia.

Lo anterior, representa para los impartidores de justicia, un esfuerzo mucho mayor, el cual, en estos primeros años puede ser incomodo y causar molestias. Sin embargo, esto ya es una realidad, por lo que se tiene plena confianza en que conforme pase el tiempo, y los impartidores de justicia se capaciten y se acostumbren a este control de convencionalidad, los beneficios rebasarán cualquier costo, no sólo en materia de justicia, también permeará en el actuar de cada uno de los niveles de gobierno.

Bajo este contexto, se está produciendo un incremento en los estándares nacionales de tutela de los derechos humanos, se ha aumentado el material de estudio para los impartidores de justicia, y al mismo tiempo, se está ampliando la potestad interpretativa de los jueces nacionales, otorgando a las disposiciones de las convenciones internacionales una doble naturaleza, la de ser fuente productora tanto de normas internacionales como de normas constitucionales.

Con motivo de esta realidad, es probable que los Juzgadores y los entes gubernamentales ya cuenten con un compendio o guía que les ayude a saber los tratados internacionales en materia de derechos humanos que deben tener

presentes al momento de emitir una resolución o realizar las actividades que les son propias.

En caso de que aun no exista dicho compendio o guía, la ley que se propone podría contener de manera enunciativa y no limitativa, a modo de guía, algunos de los tratados internacionales celebrados por nuestro país en la materia, por ejemplo:

NORMAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.⁹²

1. Convención relativa a la esclavitud.
2. Convención sobre el asilo.
3. Convención internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de edad.
4. Convención sobre el asilo político.
5. Convención sobre la nacionalidad de la mujer.
6. Protocolo que enmienda la Convención para la Supresión del Tráfico de mujeres y niños concluida en Ginebra el 30 de septiembre de 1921 y la convención para la supresión del tráfico de mujeres mayores de edad, concluida en Ginebra el 11 de octubre de 1933.
7. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
8. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.
9. Acuerdo internacional para la supresión del tráfico de trata de blancas, firmado en París el 18 de mayo de 1904, enmendado por el protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 4 de mayo de 1949.
10. Convenio internacional para la supresión del tráfico de trata de blancas, firmado en París el 18 de mayo de 1910, enmendado por el protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 4 de mayo de 1949.

⁹² <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

11. Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena y protocolo final.
12. Convención sobre el estatuto de los refugiados.
13. Convención sobre los derechos políticos de la mujer.
14. Protocolo que enmienda la convención sobre la esclavitud del 25 de septiembre de 1926.
15. Convención sobre asilo diplomático.
16. Convención sobre asilo territorial.
17. Convención sobre el estatuto de los apátridas.
18. Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956.
19. Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada.
20. Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
21. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.
22. Pacto internacional de derechos civiles y políticos.
23. Protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos del 16 de diciembre de 1966.
24. Protocolo sobre el estatuto de los refugiados.
25. Convención americana sobre derechos humanos "pacto de san José de Costa Rica".
26. Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de apartheid.
27. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
28. Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
29. Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura

30. Convención internacional contra el apartheid en los deportes.
31. Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “protocolo de san salvador”.
32. Convención sobre los derechos del niño.
33. Segundo protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos destinado a abolir la pena de muerte.
34. Protocolo a la convención americana sobre derechos humanos relativa a la abolición de la pena de muerte.
35. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
36. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “convención de belem do para”.
37. Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas.
38. Enmienda al párrafo 2 del artículo 43 de la convención sobre los derechos del niño.
39. Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.
40. Protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
41. Protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en conflictos armados.
42. Protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.
43. Protocolo facultativo de la convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
44. Protocolo facultativo de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
45. Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

46. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Se advierte que la cantidad de convenciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos es alto, más aún, la lista anterior no representa el total de material de estudio, ya que adicionalmente, deben contemplarse otros tratados y sobre todo, los criterios vinculantes de la Corte IDH que derivan de las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte y los criterios orientadores de la jurisprudencia y los precedentes de la citada Corte IDH.

Derivado de lo anterior, con la finalidad de contribuir al desarrollo del control de convencionalidad, es importante que a nivel legislativo se adecue la normatividad interna a las disposiciones convencionales, para que el trabajo de todos los niveles de gobierno se simplifique un poco y se produzca una efectiva protección de los derechos humanos.

La creación de una ley que regule el control de convencionalidad, las consecuencias de las condenas a nuestro país por parte de la Corte IDH y el cumplimiento de dichas sentencias mediante un efectivo resarcimiento del daño, es una de las adecuaciones normativas internas que se consideran necesarias, y que por esa razón se plantea en el presente trabajo.

2.4. Necesidad de adecuaciones presupuestales

Hablando de condenas pecuniarias particularmente, como se trató anteriormente, el Estado mexicano, a través de las leyes que reglamentan la responsabilidad patrimonial del mismo, cubre las indemnizaciones con cargo al respectivo presupuesto del ente que realizó la actividad que genera la obligación de reparar el daño.

Asimismo, se analizó que los pagos de las indemnizaciones deben realizarse conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin

afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁹³

Se mencionó también que, el cumplimiento dependerá de la disponibilidad presupuestaria en materia de responsabilidad del ejercicio fiscal correspondiente, al momento de alguna posible condena en contra del Estado mexicano y dependerá también la forma de pago, ya que de conformidad con la legislación nacional, es posible realizar dicho pago a través de parcialidades en diversos ejercicios fiscales.

En este sentido, debe tomarse en cuenta que la experiencia a nivel nacional en materia de resarcimiento del daño por parte del Estado, nos dice que algunos de los problemas principales en el pago de las indemnizaciones son:

- Las parcialidades son bajas y se extienden durante mucho tiempo.
- No se terminan de pagar la totalidad de parcialidades.
- Retraso en el pago.
- Sin importar que exista sentencia condenatoria en contra del Estado, la autoridad condenada puede que no realice ninguna exhibición de pago.

Derivado de lo anterior, consideramos que resulta imprescindible la expedición de una ley que establezca los mecanismos que resulten necesarios para que la reparación del daño por parte del Estado sea efectiva.

Con la creación de la ley respectiva, se propone que la misma prevea la creación de la reserva o fondo que se ha venido comentando, para evitar que se tenga que determinar con cargo a que presupuesto se pagaran las indemnizaciones, ya que la autoridad que resulte condenada, puede inclusive ser una autoridad que no cuente con presupuesto independiente, lo que produciría daños colaterales en el presupuesto del ente principal.

⁹³ Artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Asimismo, debe con la ley que se propone se buscaría evitar que, como consecuencia de una sentencia condenatoria por parte de la Corte IDH, resulte necesario realizar adecuaciones presupuestales relativas a la estructuración, la calendarización, la ampliación o reducción a una determinada partida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la ampliación o reducción de los flujos de efectivo, el gasto neto total, el presupuesto devengado, entre otras.

Adicionalmente, en caso de que en un determinado año calendario, se presente un ahorro presupuestario, una vez cumplidas las metas establecidas de cualquiera de los entes de gobierno, se contemple que un porcentaje de dicho ahorro propio de cada ente, se destine no sólo a los fondos previstos en el ya comentado artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sino que también se destine un porcentaje al fondo propuesto, lo que permita cumplir cabalmente con cualquier condena sin causar desestabilidad en el ente condenado que pudiera afectar a otras dependencias o a un determinado sector de la población.

En este sentido, como ya lo hemos mencionado, se buscaría evitar un estado de insolvencia en el propio ente o autoridad condenada, el cual representa para cualquier nivel de gobierno un obstáculo para el desarrollo de sus actividades, operaciones y el cumplimiento de sus obligaciones.

Con la creación del fondo se pretende que el estado tenga la capacidad de dar cabal cumplimiento con la sentencia, e inclusive puede acordar con la víctima una disminución en el monto de la condena en virtud de que el mismo sea cubierto en una o dos exhibiciones.

La posibilidad de pago inmediato a través del fondo, no impediría que después del cumplimiento de la sentencia y el pago de la indemnización, se determine el presupuesto de la autoridad o entidad que pueda verse disminuido en el siguientes años para que compense un poco la cantidad que fue pagada al afectado, pero siempre cuidando el desarrollo de las actividades de la propia autoridad condenada.

Además, los ejecutores de gasto están y seguirán estando obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos, y esa administración de recursos públicos abarca el gasto público tanto federal como local destinado al pago de las obligaciones que deriven de estas condenas emitidas por la Corte IDH.

De manera adicional, la creación del fondo en comento buscaría que con el cumplimiento de cualquier sentencia, sin importar el monto, no se vea mermada la operación ni la toma de decisiones de los ejecutores del gasto, manteniendo el equilibrio entre el cumplimiento, los costos y la obtención de resultados en los programas y/o proyectos con la realización de las actividades que les son propias a cada entidad.

La administración y tenencia de la reserva o fondo se encargaría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual mantendría relación con las Unidades de Administración de cada ente o dependencia en conjunto, con la finalidad de coordinar la procedencia de los recursos para el fondo y el pago de las condenas, y la Auditoría Superior de la Federación sería la autoridad que verifique el correcto desempeño del fondo.

Es importante recordar, que las Unidades de Administración se encargan, como ya se mencionó, del estudio, planeación, programación, administración, control y evaluación de las actividades respecto al gasto público de cada entidad o dependencia.

Estas Unidades de Administración, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrían la facultad y capacidad para solucionar cualquier contingencia que se presente en materia presupuestaria relacionada con el fondo, y en su caso apoyar a algún ente que resulte condenado cuando.

El apoyo en comento, también podría realizarse entre los propios entes o dependencias, como una alternativa que permitiría dar cumplimiento a cualquier sentencia que exigiera pago antes de que el fondo fuera suficiente.

Por su parte, en el Capítulo Primero del Título Tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que trata del Ejercicio y del Gasto Público, se dispone que las dependencias y entidades podrán solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recursos que les permitan atender contingencias o, en su caso, gastos urgentes de operación, a través de acuerdos de ministración, siempre y cuando éstos se regularicen con cargo a sus respectivos presupuestos invariablemente mediante la expedición de una cuenta por liquidar certificada.

En este rubro, puede determinarse que en virtud del fondo, la regularización con cargo a los presupuestos respectivos de las entidades, no necesariamente sea hasta cubrir el monto de la condena en su totalidad, o que se permita que la dependencia o entidad no genere deuda y así no tenga una cuenta por liquidar.

Más aún, como ya se comentó, puede presentarse el caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al destinar esos recursos por contingencia a la entidad que los solicitó, ausente dichos recursos de otro sector que también los requiere, desprotegiéndolo, lo que se evitaría con la creación de la reserva o fondo en comento.

La creación del fondo contribuiría a que en caso de responsabilidad internacional del Estado mexicano, la indemnización a pagar no afecte los recursos que se tienen destinados a cualquier otro fin, cumpliendo con la parte final del primer párrafo del artículo 47 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con toda la normatividad en la materia, ya que no se afectaría el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Adicionalmente, no sería necesario que las dependencias y entidades que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones, presentaran ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago, ni que este fuera considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución.

4. Verificación de cumplimiento eficiente

Derivado del procedimiento desarrollado en la página anterior, es necesario señalar que junto con la propuesta de ley, se propone la creación de la figura de comisario, el cual tendrá el deber y la facultad para verificar el procedimiento seguido desde que la Secretaría de Relaciones Exteriores se entera e informa de la condena.

De manera lógica, esta figura formaría parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y deberá verificar el cumplimiento de sentencias, con independencia de los efectos que produzca dicha sentencia, pues deberá dotársele de facultades para verificar tanto sentencias que emitan una recomendación, aquellas que determinen la necesidad de alguna modificación de legislación interna o cuando se determine una condena pecuniaria.

Asimismo, deberá dotársele de facultades coercitivas para que en caso de incumplimiento total o parcial de la condena pueda determinar alguna sanción derivada del propio incumplimiento, sobre todo cuando la obligación se vaya a cumplir en plazos y en varias exhibiciones.

En caso de que no se le otorguen facultades coercitivas a esta figura de comisario, en el peor de los escenarios deberá contar con facultades para denunciar el incumplimiento total o parcial ante la Corte IDH.

CONCLUSIONES

Como conclusiones para el presente trabajo podemos señalar que, a través del mismo, se intentó demostrar la necesidad de contar con una legislación específica para el cumplimiento de las sentencias trasnacionales en materia de derechos humanos.

Asimismo, la necesidad de definir alguna alternativa que permita dar cabal cumplimiento a las sentencias trasnacionales en las cuales el Estado mexicano sea condenado pecuniariamente, tomando esa condena como deuda pública, creando un fideicomiso público o un fondo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero sobre todo entendiendo que resulta necesario adicionar la Constitución para dar sustento a la posibilidad de cumplir con dichas sentencias trasnacionales en materia de derechos humanos que producen consecuencias en materia presupuestaria.

De la misma forma, es necesario que el control de convencionalidad sea aplicado a todos niveles de gobierno de manera eficiente, bajo el entendido de que con el adecuado conocimiento en la materia de derechos humanos por parte de los jueces y todas las autoridades, se reduce la posibilidad de que las sentencias resulten violatorias de derechos humanos.

Para los jueces nacionales, el hecho de tener que revisar además de las leyes nacionales, los tratados internacionales, representa un mayor esfuerzo, junto con un incremento en tiempo y capacitación, sin embargo, al ya ser una inevitable realidad, es un precio que se debe estar dispuesto a pagar por parte del juzgador, con el firme objetivo de lograr un crecimiento en la impartición de justicia en nuestro país.

Así, todos los niveles de gobierno tanto del ejecutivo, legislativo y judicial, deben conocer completamente y actuar bajo el apego a la Constitución y a los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, con la finalidad de evitar que nuestro país sea condenado por tribunales internacionales.

Ahora bien, para evitar que el presupuesto de la dependencia o entidad que resulte responsable de pagar la condena pecuniaria no alcance para realizar el pago en los términos establecidos en la sentencia emitida por la Corte IDH, es necesario crear un fondo específico que proteja al condenado y al afectado, con la finalidad de que se le repare el daño al particular y no se genere otro a la entidad responsable.

Con la creación del fondo en comento, se pudiera cubrir el gasto causado por alguna condena emitida por tribunales internacionales en materia de derechos humanos, sin la necesidad de crear una ley posterior, y sin importar la suma de la condena pecuniaria.

La Auditoría Superior de la Federación, deberá encargarse de la supervisión y la verificación de la existencia del fondo, el cumplimiento de las obligaciones de cada entidad y de los fines del fondo, y por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encargará del monto y crecimiento del mismo, así como de coordinar el pago de las condenas pecuniarias junto con las Unidades de Administración de cada ente.

Por supuesto, también se cree necesario que se establezca en el Presupuesto de Egresos, a través del Clasificador por Objeto del Gasto, una partida que corresponda al fondo creado para la responsabilidad del Estado derivada de las condenas por violaciones en materia de derechos humanos.

Adicionalmente, se propone y se cree factible la creación de la figura de un “Comisario”, el cual podría ser determinado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Este comisario tendría como principal función, verificar de principio a fin, el proceso de cumplimiento de las sentencias en las que el Estado mexicano sea condenado a una indemnización por responsabilidad patrimonial o a la modificación de la legislación interna.

Cualquiera que sea la opción que se tome legislativamente para resolver los puntos tratados, lo que resulta incuestionable es la necesidad de contar con una directriz en el derecho interno que permita dar un correcto cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte IDH.

Lo anterior, para evitar algún incumplimiento a las resoluciones que conllevaría a una responsabilidad internacional del Estado Mexicano.

La creación de la ley que se propone, en la cual establezca la normatividad sustantiva y adjetiva en materia de cumplimiento de sentencias emitidas por tribunales internacionales en materia de derechos humanos, resultará en una eficacia técnica necesarias para mejorar el marco jurídico mexicano.

Finalmente, mediante el presente trabajo se intentó demostrar que es necesario la creación de una ley señale entre otras cosas; i) un periodo límite para el cumplimiento de las sentencias emitidas por tribunales internacionales, ii) los procedimientos para cumplir cualquier condena que puede ser pecuniaria, recomendación y/o una orden de modificación de la legislación, por lo que deben de contemplarse los dos supuestos y reglamentarlos para que no se incumpla la sentencia ni se violen preceptos constitucionales o de derecho interno, y iii) la creación de un Comisario que verifique el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia.

BIBLIOGRAFÍA

1. **Ayala Corao**, Carlos, *“la Mundialización de los Derechos Humanos”*, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo, (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valdez*, t. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2011.
2. **Béjar Rivera**, Luis José, *“Curso de derecho administrativo”*, México, Oxford 2007.
3. **Carbonell**, Miguel, *“El canon neoconstitucional”*, editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho.
4. **Carbonell**, Miguel, *“La Constitución en serio”*, UNAM, México, Porrúa, 2005.
5. **Carpizo**, Jorge, *“La Constitución Mexicana de 1917”*, 14ª Ed. México, Porrúa, 2004.
6. **De Silva Gutiérrez**, Gustavo, *“Jerarquía Normativa de los Tratados Internacionales en México”*, México, Themis-Barra Mexicana, Colegio de Abogados, El Foro , 2011.
7. **Ferrer Mac-Gregor**, Eduardo, *“Del Amparo Nacional al Amparo Internacional”*, México, Escuela Libre de Derecho, 2004, t. 28, Revista de Investigaciones Jurídicas.
8. **Ferrer Mac-Gregor**, Eduardo, *“Derecho Procesal Constitucional”*, 5ª México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. II.
9. **Fix Zamudio**, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *“Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”*, 5ª. Ed, México, Porrúa, 2007.
10. **García Jaramillo**, Leonardo, *“los argumentos del neoconstitucionalismo y su recepción”*, El canon neoconstitucional, editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho.
11. **García Ramírez**, Sergio, *“Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana”*, México, UNAM, 2002.
12. **García, Trinidad**, *“Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho”* 31ª. Ed.; México, Porrúa, 2001.

- 13. Hamdán Amad**, Fauzi, *“Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo”*, Senado de la República, México 2002.
- 14. Mainero Ruiz**, Carlos Enrique, *“La responsabilidad patrimonial del Estado en el Sistema Jurídico Mexicano”*, Tesis profesional para obtener el título de licenciado en derecho, México, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, 2006.
- 15. Martínez Morales**, Rafael, *“Derecho administrativo 1er y 2º cursos”*, 5ª Ed. Oxford, México, 2004.
- 16. Navarro Aldape**, Fernando de Jesús, *El control de convencionalidad y el Poder Judicial en México, mecanismo de protección nacional e internacional de los derechos humanos*, 1ª. Ed; México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, Cuadernos de Jurisprudencia, 2012.
- 17. Pozzolo**, Susana, *“Reflexiones sobre la concepción neoconstitucionalista de la constitución”*, El canon neoconstitucional, editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho.
- 18. Rangel Hernández**, Laura M, *“Hacia un Procedimiento de Ejecución de Sentencias Transnacionales Sobre Derechos Humanos”*, Análisis y Propuestas de Mejora al Marco Jurídico Mexicano, México, Themis-Barra Mexicana, Colegio de Abogados, 2010, Colección Foro de la Barra Mexicana.
- 19. Rangel Hernández**, Laura M, *“Implicaciones de las reformas constitucionales de junio de 2011 al derecho procesal constitucional mexicano”*, México, Themis-Barra Mexicana, Colegio de Abogados, El Foro, t. XXV Número 1 Primer semestre 2012.
- 20. Rolla**, Giancarlo, *“Garantía de los derechos fundamentales y justicia constitucional”*, Porrúa, México, 2006.
- 21. Ruiz Torres**, Enrique Humberto, *“Curso general de amparo”* México, Oxford, 2006.
- 22. Ruiz Torres**, Enrique Humberto, *“Curso general de amparo”* Banco de preguntas México, Oxford, 2007.
- 23. Tena Ramírez**, Felipe, *“Derecho Constitucional Mexicano”* Porrúa, México, 2007.

24. Tron Petit, Jean Claude y **Pérez Meza**, Marco Antonio, “*El control de convencionalidad en México*”, México, Themis-Barra Mexicana, Colegio de Abogados, El Foro, 2011.

25. Villoro Toranzo, Miguel “*Introducción al Estudio del Derecho*” 27ª. Ed.; Porrúa, México, 2002.

OBRAS DE CONSULTA GENERAL

1. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 12º ed, Porrúa, 1998.

2. DICCIONARIO PORRUA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 5ª ed. México 2005.

3. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Buenos Aires, Driskill, 2004.

4. ENCICLOPEDIA JURÍDICA BÁSICA, 4ª ed. Madrid, Civitas, 1995, Serie Enciclopedia Jurídica Civitas.

5. ENCICLOPEDIA METÓDICA LAROUSSE, 2ª ed. México 1988.

LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

4. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

5. Clasificador por objeto del gasto, cuyo origen es la Ley General de Contabilidad Gubernamental y su Reglamento.

6. Normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos.

7. Manual de contabilidad gubernamental.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

1. Convención Americana Sobre derechos Humanos.
2. Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
3. Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados.
4. Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros.
5. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.
6. Declaración Universal de Derechos Humanos.
7. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

JURISPRUDENCIAS

1. Tesis Aislada. P.IX/2007, Semanario Judicial de la federación y su gaceta, Novena Época, Libro XXV, Abril de 2007, p. 6.
2. Tesis Aislada. P. VIII/2007, Semanario Judicial de la federación y su gaceta, Novena Época, Libro XXV, Abril de 2007, p. 6.
3. Tesis Aislada, I.4o.A.441.A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XX, Octubre de 2004, p. 2385.
4. Tesis LXIX/2011, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. 10a. Época; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 552.
5. Tesis III.4o. (III Región) 2, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4319.
6. Tesis: XI.1o.A.T.47 K, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Decimo Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época; Tomo XXXI, Mayo de 2010; Pág. 1932.
7. Tesis: I.4o.A.91 K, dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXXI, Marzo de 2010; Pág. 2927.

8. Tesis 1a. LII/2009, dictada por el por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXIX, Abril de 2009; Pág. 592.
9. Tesis 1a. LIII/2009, dictada por el por la Primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXIX, Abril de 2009; Pág. 593.
10. Tesis 1a. CLVI/2009, dictada por el por la Primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, Septiembre de 2009; Pág. 456.
11. Tesis 1a. CLIV/2009, dictada por el por la Primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, Septiembre de 2009; Pág. 454.

PUBLICACIONES EN INTERNET

1. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Supervisión de Cumplimiento de Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de septiembre de 2009, Considerando cuadragésimo noveno.
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.doc
2. Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Pacto de San José.
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
3. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Resumen Oficial emitido por la Corte, sentencia de 26 de noviembre de 2010
http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_220_esp.pdf
4. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Resumen Oficial emitido por la Corte, sentencia de 26 de noviembre de 2010.
http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_220_esp.pdf