

LA JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

EMIR LÓPEZ BADILLO*

Resumen

México ha mantenido una larga tradición de política exterior cimentada tanto en la firma de tratados internacionales como en la adhesión a organismos supranacionales. Los ha habido en diversos temas: diálogo político, cooperación, libre comercio, entre otros; sin embargo los que interesa para efectos de este artículo son los relativos a los derechos humanos.

Así como en diversos temas de alcance jurídico, también para el derecho internacional la reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es un referente, especialmente por dos temas; el primero de ellos por colocar a los derechos humanos como uno de los principios de política exterior mexicana y el segundo, no menos importante, por darle a los tratados internacionales en derechos humanos un valor jerárquico especial y diferente al que de manera tradicional ocupan este tipo de instrumentos. No olvidemos que, como lo establece el artículo 133 constitucional, forman parte del orden jurídico interno, adquieren el carácter de obligatorios y deben aplicarse en todo el territorio nacional.

Bajo esta tesitura, el propósito de este artículo es analizar la ubicación jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos a la luz de la reforma de 2011 y de algunas interpretaciones alusivas al tema.

* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, Investigador de El Colegio del Estado de Hidalgo, Miembro del Grupo de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México), Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (Pachuca) y Miembro del SNI Nivel I. Correo electrónico: emir64@hotmail.com

Summary

Mexico has had a long tradition of foreign policy based on, the signing of international treaties and the attachment of supranational bodies to such legal instruments. Throughout time international treaties have been created in various topics such as: political dialogue, cooperation, free trade, among others; however for the purposes of this article we are interested on the international treaties related to human rights.

Just as in various legal scope issues, international law has also influenced on the 2011 reform to the Constitution of the United Mexican States (CPEUM) which is really important, especially for two reasons: the first of them is placing human rights as one of the main principles of Mexican foreign policy and second but not less important, to give international treaties on human rights a special hierarchical value, different from what such instruments tend to occupy. Lets not forget that as required by article 133 of the Constitution, the international treaties are part of the internal legal system; therefore they acquire the character of mandatory and must be implemented throughout the country.

Under this order of ideas, the purpose of this article is to analyze the hierarchical position of international treaties on human rights based the reform of 2011 and some other interpretations related to the topic.

PALABRAS CLAVE

Derechos humanos, tratados internacionales, jerarquía, Constitución, política exterior.

KEYWORDS

Human rights, international treaties, hierarchy, Constitution, foreign policy.

Introducción

Los derechos humanos han representado un tema de interés para la humanidad a lo largo de diversas facetas de su historia. Si bien es cierto que nunca han sido llamados de esta misma manera, lo cierto es que sus contenidos han sido esencialmente los mismos.

Desde el propio decreto de abolición de la esclavitud a cargo de Miguel Hidalgo, pasando por la Declaración de los Derechos Universales del Hombre y del Ciudadano, sin dejar de mencionar la Proclamación de Emancipación de Abraham Lincoln. En todos los casos, la búsqueda de libertad e igualdad se ha hecho manifiesta; ahora sabemos que son dere-

chos de primera generación y hemos avanzando creando sucesivos bloques encaminados a hacer una vida mejor para el ser humano.

La reforma de 2011 ha establecido como prioridad en la agenda jurídica a los derechos humanos, forzando a todas las instituciones del Estado a revisar sus estructuras y procedimientos para actuar de frente a la sociedad pero con perspectiva de respeto ineludible a ellos. Prioridad que no debe confundirse con moda ni con novedad. En primer lugar porque de ninguna manera sería justo afirmar que este es un tema modal, hacerlo supondría ponerle una pronta fecha de caducidad, dar por hecho que ha surgido producto de coyunturas mediáticas o políticas y que su inercia perderá efecto. La historia se ha encargado de demostrarnos que los derechos humanos llegaron para quedarse. En todo caso se han convertido en ejes rectores sobre los cuales deben circunscribirse el resto de las acciones humanas.

En segundo lugar porque tampoco representan un asunto novedoso en México. Si somos justos con la historia, habría que recordar la obra de Bartolomé de las Casas (Obispo de Chiapas en 1543) para darnos cuenta que ya desde entonces se hablaba de derechos humanos y de protección a los vulnerables, los indios en este caso. Recordemos que ya al inicio de la Independencia, el propio Miguel Hidalgo, al decretar la abolición de la esclavitud, nos recuerda la prioridad que deben tener estos temas tan sensibles.

En definitiva, no se trata de novedades o de modas. Se trata de una redefinición jurídica encaminada a dar el verdadero peso específico que deben tener para la sociedad y el Estado recordándonos la necesidad de su protección, defensa, estudio y vigencia por encima de cualquier otro tema. Al hacerlo dirigiremos nuestros esfuerzos hacia una cultura que los valore y les de sustento. Después de todo, al tener presentes a los derechos humanos, estamos fortaleciendo a la dignidad humana.

Esta investigación obedece a tales inquietudes. Particularmente está orientada a analizar el impacto jurídico que a nivel interno tienen tanto los tratados internacionales como las sentencias internacionales en esta materia. Análisis hecho a la luz de los recientes criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), iniciando con un análisis del artículo 133 de la CPEUM.

1. Incorporación de los tratados internacionales al derecho interno

Resulta frecuente que las lecciones de derecho internacional público tengan como uno de sus temas centrales discernir la manera en la que los tratados internacionales habrán de formar parte del derecho interno. Autores como Ortiz Ahlf (2004),¹ Seara Vázquez (2004),² Sepúlveda (2009),³ por citar algunos, se han dedicado a esta tarea. Sin embargo, a manera de contexto, estimo pertinente realizar un breve recordatorio de las dos escuelas clásicas que lo analizan.

a. Escuela dualista

Nos ubicamos en un sistema dualista cuando se tiene en cuenta que tanto el ordenamiento jurídico interno como el internacional son dos sistemas jurídicos separados. Para los Estados que forman parte de esta escuela, la defensa de su soberanía es un tema prioritario. Desarrollan una política exterior que les lleva a suscribir tratados internacionales, sin embargo solo son tomados como fuente del derecho ya que para alcanzar el valor jurídico necesario, deben someterlos, normalmente, al proceso de creación establecido para cualquier ley interna. Los Estados partidarios de esta escuela entienden que tales instrumentos jurídicos tienen su valor en el ámbito internacional, pero que por sí solos no son capaces de incorporarse a su legislación interior.

Como lo señala Henderson (2004),⁴ para que una norma de derecho internacional adquiera valor jurídico en la legislación interna, es necesario un desarrollo de transformación legislativa, que usualmente sucede a través del proceso legislativo interno del Estado en cuestión.

Esto nos lleva a entender dos cosas: la primera que no es posible dotar de autonomía jurídica a los tratados internacionales, en todo caso su contenido solo será aplicable después de haber generado la ley secundaria correspondiente. La segunda es que con este proceso previo de convertir al tratado en una suerte de legislación secundaria, queda resuelto el problema de la ubicación jerárquica de estos instrumentos internacionales,

¹ Véase el libro *Derecho Internacional Público*, publicado por editorial Oxford, 2004.

² Véase el libro *Derecho Internacional Público*, publicado por editorial Porrúa, 2004.

³ Véase el libro *Derecho Internacional Público*, publicado por editorial Porrúa, 2009.

⁴ Véase Humberto Henderson, *Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine*, artículo publicado en la *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número 39, enero-junio, 2004, pp. 71-99.

puesto que son colocados a nivel de una ley. Afirmaciones dichas en términos generales ya que cada Estado genera los matices y procesos constitucionales que considere, existen variaciones producto de la realidad de cada soberanía.

b. Escuela monista

En contraposición a la escuela dualista, en ésta se entiende que hay un claro proceso de retroalimentación entre lo interno y lo externo. Se afirma que no se pueden separar ambos ámbitos de acción, sino que existe una clara influencia que determina y condiciona las acciones del Estado. Aquello a lo que internacionalmente se obligue, tendrá que verse reflejado en su interior, a nivel de legislación y a nivel de políticas públicas.

Henderson (2004) refiere que ambos ordenamientos, el interno y el internacional, se interconectan para constituirse como un único sistema jurídico estrechamente relacionado, en el que los tratados internacionales se incorporan de forma automática, luego de haber sido ratificados por los Estados, constituyéndose en normas de aplicación inmediata para los tribunales nacionales.

Nuestro sistema jurídico, al igual que prácticamente todos los sistemas latinoamericanos, pertenece a esta escuela. Diversos ordenamientos dan muestra de ello, verbigracia los artículos 1º y 133 de la CPEUM, de ellos daremos cuenta a lo largo de las siguientes páginas. De momento basta con afirmar que pertenecer a un sistema monista exige una revisión constante de la normatividad interna para mantener el hilo de congruencia que debe existir con los acuerdos internacionales suscritos, evitando contradicciones.

2. Los tratados internacionales en el derecho mexicano

México pertenece a la escuela monista, según la cual, todas las disposiciones de organismos internacionales, a los que pertenezcamos, se incorporan al sistema jurídico nacional convirtiéndose en parte de su normativa interna. Afirmación que debemos entender en el sentido más amplio posible, puesto que incluye a los tratados, a las resoluciones de sus organismos y a las sentencias emitidas por los tribunales constituidos; aunque habitualmente solo pensamos en los primeros por ser los más comunes y la base de los posteriores. Incorporación que no es automática, ya que, como se verá, requiere la aprobación del Senado, requisito que no nos aleja de esta corriente jurídica.

La doctrina ha coincidido en afirmar que los tratados internacionales son una expresión clara de soberanía entre los firmantes para obli-

garse recíprocamente hasta donde ellos consideren. Como lo menciona en su artículo segundo la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,⁵ firmada el 23 de mayo de 1969:

- a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:
 - i) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o
 - ii) entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular...

Respecto a las sentencias emitidas por tribunales internacionales, es importante comentar que tienen como fuente generadora a un tratado internacional. En este documento se establece la creación de un organismo supranacional con capacidad para resolver los temas de su competencia, se hará cumplir de manera coactiva si fuere el caso. Esto significa que para que un Estado se someta a una sentencia condenatoria, previamente debe reconocer la existencia y jurisdicción de la autoridad que la emite mediante la firma del tratado correspondiente.

Bajo esta tesitura, el Derecho Internacional ha dejado claro que es inaceptable que los Estados argumenten quebranto a su soberanía por el hecho de obtener sentencia condenatoria de un tribunal internacional. La verdadera soberanía se manifiesta al momento de suscribir el tratado creador del tribunal sancionador. Como la doctrina lo ha señalado, solo cuando se tiene soberanía existe plena capacidad para obligarse ante otros Estados, incluso al punto de crear un ente jurídico que los supere.⁶

Nuestro sistema jurídico, tiene como punto de partida tres numerales que materializan la incorporación de las disposiciones internacionales al derecho interno: 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la CPEUM.

El artículo 76 fracción I de la Constitución establece:

Son facultades exclusivas del Senado:

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la Repú-

⁵ Aprobada por el Senado el 29 de diciembre de 1972, en vigor el 27 de enero de 1980 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1975.

⁶ Europa es claro ejemplo de una larga tradición de instituciones supranacionales, principalmente en materia comercial, aunque también las hay en temas políticos, jurídicos, de derechos humanos, moneda común, por mencionar algunos. Todas han sido creadas por voluntad de los Estados que las integran y estos se someten a sus resoluciones sin argumentar quebrando a su soberanía interna.

blica y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

El artículo 89 fracción X establece:

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

- x. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

Finalmente, el artículo 133 menciona:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Ha sido un debate añejo definir la ubicación jerárquica de los tratados internacionales en el derecho interno. Las posturas doctrinarias han sido diferentes, incluso la SCJN al hacer valer su facultad interpretativa se ha pronunciado al respecto resolviendo de diferentes maneras, sin que hasta el momento haya sentado jurisprudencia.⁷ En todos ellos se acepta que

⁷ Véase la Tesis aislada P. LXXVII/99 que entre otras cosas expresa: "...El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado

los tratados son parte del sistema jurídico mexicano y deben ser aplicables por haber sido creados por dos instituciones del Estado: el Ejecutivo Federal y el Senado, en el ámbito de sus respectivas consecuencias. A partir de ahí las opiniones han sido diferentes prevaleciendo la ubicación suprallegal.

En lo que existe uniformidad de pronunciamientos es en sostener el principio de supremacía constitucional. A todos nos ha quedado claro que el máximo ordenamiento jurídico es la CPEUM, lo que la convierte en el límite superior, nada puede ubicarse por encima de ella y por tanto es la norma fundamental que nos rige. Superioridad jerárquica que no deviene del resto de normas, sino de ella misma al establecerse como el baremo máximo del orden normativo nacional del cual derivarán el resto de las disposiciones del Estado y al cual tendrán que apegarse todas sus actuaciones. No sólo el artículo 133 fundamenta tal definición, aunque es el que tradicionalmente se asocia a ella, también lo podemos encontrar en los numerales 40, 41, 87 y 97 párrafos sexto y séptimo. No es motivo de esta investigación dilucidar con respecto a la supremacía constitucional, por lo que no avanzaré más al respecto; solo retomo estas afirmaciones como base para mis argumentos posteriores.

A partir de la firmeza de este principio, el problema jerárquico de los tratados comienza a resolverse; máxime cuando se toma en cuenta el artículo 76 fracción I, que faculta al Senado a aprobarlos. Aprobación que procede después de la negociación y firma del Ejecutivo Federal y que no puede derivar de elementos políticos o coyunturales sino de una orientación completamente constitucional. Dicho en términos prácticos, lo que el Senado corrobora es su constitucionalidad, evitando que la transgredan o queden por encima de ella, sin que se tenga facultad para negociar o modificar su contenido. Únicamente deberá pronunciarse para aprobar o rechazar lo que ha suscrito el Ejecutivo Federal.

mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados" 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, noviembre de 1999; Pág. 46.

Llegados a este punto podemos adelantar una primera conclusión: que para los tratados internacionales prevalece el criterio interpretativo de la suprallegalidad, según el cual se ubican jerárquicamente por debajo de la CPEUM y justo por encima de las leyes federales, por lo que para su incorporación al sistema jurídico mexicano previamente deben ser aprobados en coordinación y armonización con ella. De esta forma, el Senado interviene como requisito de constitucionalidad ineludible para garantizar la plena aplicabilidad y vigencia de su contenido. La sola firma del Ejecutivo no es suficiente, es menester la intervención del Legislativo como un contrapeso legitimador pero también como un garante de la constitucionalidad de lo actuado en su carácter de revisor.⁸

Dilucidar esta ubicación jerárquica es importante debido a que México ha sido uno de los países con mayor número de tratados internacionales suscritos en el mundo. Los hay de todos los temas, prevaleciendo los comerciales, de cooperación, de derechos humanos (que comentaremos a continuación), por mencionar algunos de ellos.

3. *Tratados Internacionales en materia de derechos humanos*

La política exterior mexicana ha permitido a nuestro país llegar a diversos foros internacionales, establecer relaciones y formar parte de diversos organismos, convirtiéndose en un importante promotor de los derechos humanos. Actividades que siempre ha sido con apego a los principios rectores plasmados en la fracción X del artículo 89 de la CPEUM; dejando a salvo la soberanía de terceros Estados, sin intervenir en problemas locales y priorizando la solución pacífica de controversias como política de acción por encima de cualquier otra medida.

Los derechos humanos no han resultado un tema lejano a las relaciones exteriores de México, ha signado importantes documentos y se ha incorporado a diversos foros, de los que es importante mencionar:

- ✓ La firma de la Carta de San Francisco, que crea la Organización de las Naciones Unidas⁹ (ONU), siendo uno de los 51 Estados que la crearon.

⁸ Al respecto conviene recordar aquellos planteamientos encaminados a modificar la CPEUM en el sentido de involucrar también a la Cámara de Diputados en esta función aprobatoria de los tratados internacionales. El razonamiento es interesante, al afirmarse que cada vez se suscriben más instrumentos generadores de derechos o cuyo contenido incide de manera directa en la vida de los mexicanos. Planteamientos que han llegado al Congreso de la Unión pero que hasta el momento no han prosperado y los considero insuficientes para garantizarnos una mejor política exterior, no sólo mejores tratados internacionales.

⁹ Firmada el 26 de junio de 1945, aprobada por el Senado el 5 de octubre del mismo año y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre del mismo año.

- ✓ Suscribió la Carta de creación de la Organización de Estados Americanos¹⁰ (OEA), que tiene entre sus objetivos la protección de los derechos humanos, organismo en el que mantiene una posición privilegiada ya que ha tenido un alto nivel de incidencia en los procesos continentales de negociación en cada una de las esferas del quehacer de la Organización.
- ✓ En 1981 firma su adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹ (Pacto de San José), creada en 1969.
- ✓ Diciembre de 1998 reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹² (CorteIDH).
- ✓ Ha suscrito más de 60 tratados internacionales en la materia, que se han incorporado a nuestro sistema jurídico y nos resultan aplicables.

Conviene destacar que el Pacto de San José deja en claro que los tratados internacionales en derechos humanos son imperativos supranacionales que deben acatarse al interior del Estado a través de generar sus correlativos en la legislación interna. Como lo mencionan sus artículos primero y segundo:

Artículo 1º. Obligación de Respetar los Derechos.- 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.- Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Esto quiere decir que ya desde 1981 se vislumbraba autonomía de los tratados internacionales en derechos humanos en relación a los demás. Sin embargo al interpretar el Pacto de San José con el artículo 133 de la

¹⁰ Firmada el 30 de abril de 1948 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre del mismo año.

¹¹ México firma su adhesión el 24 de marzo de 1981.

¹² México firma la aceptación de jurisdicción el 16 de diciembre de 1998 y es publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1999.

CPEUM, existe armonía de disposiciones, lo que facilita la interpretación. Si partimos de lo hasta ahora expuesto, significa que los tratados, incluidos los de derechos humanos, son parte de nuestro sistema jurídico ya que en términos del artículo 133 se ubican por debajo de la CPEUM. Esto significa que las modificaciones a la legislación secundaria, pedidas por el Pacto de San José, no eran para darle vigencia al tratado, sino para desarrollar sus contenidos de manera más clara e indubitable, asegurándose que mantuviera una convivencia armónica con la normativa existente.

Habida cuenta, la reforma de 2011¹³ dejó en claro que no todos los tratados son iguales, ni en causas, ni en contenidos, ni en efectos. Al priorizar los derechos humanos, estableció que en el caso de existir tratados internacionales sobre el particular, tendrían un rango jerárquico especial y diferente. En este sentido, incorpora al artículo primero de la CPEUM como parte de los numerales a tener en cuenta al momento de interpretar no sólo la supremacía constitucional, sino la ubicación jerárquica de los tratados.

a. Ubicación jerárquica de los tratados en materia de derechos humanos

La reforma constitucional de junio de 2011 vino a dejar en claro que por encima de todas las acciones del Estado (legislativas, ejecutivas y judiciales) la prioridad indiscutible es asegurar el respeto a los derechos humanos. Pretensión que llevó a modificar diversos de sus numerales.

En materia de tratados internacionales, tenemos un nuevo artículo primero constitucional que en sus dos párrafos iniciales establece:

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.

Ya en 1996, Fix Fierro¹⁴ señalaba:

¹³ Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

¹⁴ Véase: Héctor Fix Fierro, "Comentarios al artículo 1º Constitucional", en *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus constituciones, tomo 1, México. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1996, p. 8.

Las garantías o derechos consagrados en la Constitución son *derechos mínimos*, que por lo mismo pueden ser ampliados o complementados por las constituciones de los Estados (que se limitan en su mayoría a incorporar las garantías de la Constitución Federal), por las leyes reglamentarias y, sobre todo, por los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, firmados y ratificados por nuestro país; pero ninguno de todos estos ordenamientos pueden contradecir a la constitución general (cfr. También el artículo 15 constitucional).

La función complementaria de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos es particularmente importante, ya que en ocasiones consagran derechos todavía no reconocidos o reglamentados expresamente en nuestro ordenamiento jurídico. Pero en la medida que dichos tratados y convenciones forman parte de la Ley Suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional, los derechos que consagran pueden ser reclamados ante las autoridades públicas y los tribunales.

Aún y cuando se trata de una afirmación anterior a 2011, el espíritu que la enmarca es el mismo. Cuando hablemos de derechos humanos, el papel que tienen los reconocidos en la CPEUM es el de mínimos, que serán ampliados por los tratados y convenciones internacionales de que México sea parte. Esencia recogida en el actual párrafo inicial del artículo primero.

Luego entonces, la CPEUM adquiere un papel dinámico, de permanente actualización, bajo el cual no precisa elevar a su texto todos los derechos reconocidos en instrumentos internacionales. Basta y sobra con que nuestro país sea parte de ellos para que entendamos que su texto es fuente generadora de derechos humanos, sin necesidad de pasar por un proceso legislativo adicional.

Esta es una de las principales aportaciones de la reforma de 2011, ya de manera clara, expresa que los tratados internacionales de derechos humanos adquieren rango constitucional al ampliar los contenidos que en ella han sido reconocidos. A diferencia de los existentes en temas diversos, que deberán seguir el camino del 133 y ubicarse por debajo de la CPEUM.

Cuando hablamos de derechos humanos, nos estamos refiriendo al espacio más cercano a la persona, aquello que lo hace realizarse en su propia naturaleza, dignificarse, encontrar su propio proyecto de vida dentro de un país de leyes creadas para garantizarle su libre realización. Existen con independencia de raza, sexo, edad, religión, lengua o cualquier otra condición que los pueda acotar; simplemente surgen porque le son necesarios al ser humano. De ahí que la postura que el Estado deba adoptar sea la de convertirse en un actor incluyente y garante de tales derechos.

Esto nos lleva a afirmar que el monopolio de los derechos humanos no lo tiene la CPEUM, ella ha reconocido su posición incluyente al haber permitido que desde diversos horizontes puedan surgir otros nuevos que le resultarían útiles a nuestro sistema jurídico.

En opinión de Caballero (2008),¹⁵ esta adecuación implica un reconocimiento de la autonomía del derecho internacional y de los tratados como fuentes no producidas por el ordenamiento doméstico, sino que encuentran en sí mismos el fundamento de su vigencia, modificación e interpretación. Se sitúan como ámbitos normativos distintos a los que no se accede necesariamente a través del principio de jerarquía normativa, sino mediante el de distribución de competencias.

Hoy debemos entender que la fuente generadora de los derechos humanos sigue estando en la CPEUM, pero también se encuentra en los tratados y convenciones internacionales donde México participa, así como en las sentencias de tribunales internacionales cuya jurisdicción ha reconocido nuestro país.

No sólo estamos viviendo una época de pluralidad, sino que también vivimos una etapa de diversidad en donde, a partir de la CPEUM y sin contrariarla, llegamos a instrumentos internacionales que debemos incorporar al derecho interno para complementarlo con aquel cúmulo de derechos necesarios para el ser humano y su realización.

Que nuestro país otorgue jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos no es un asunto menor. Representa un parte aguas en el hacer del Estado, precisa que todas sus actuaciones se hagan priorizando este fundamental tema. Por ejemplo, en materia judicial se abre la oportunidad para recurrir a la protección internacional de los derechos humanos; en materia administrativa, todas las políticas públicas deben realizarse con esta misma perspectiva y en materia legislativa la tarea asignada es la misma: generar leyes que respeten, garanticen y defiendan a los derechos humanos.

Sin embargo, la lista de desafíos continúa. La reforma modificó el artículo 89 fracción X de la CPEUM al establecer que uno de los principios de la política exterior mexicana es el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos. Esto abre la puerta para que se defina una agenda exterior especializada en el tema. Nuestro país tendrá que mostrar un activismo internacional enarbolando la bandera de los derechos humanos,

¹⁵ Véase "Los tratados internacionales como constitución. Notas sobre la dimensión transnacional del derecho procesal constitucional en México", publicado en Ferrer Mc Gregor, Eduardo y Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo (coordinadores), La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho IX. UNAM, 2008.

al tiempo que en su interior materializa la prioridad ya establecida en la CPEUM. Una vez más, la escuela monista se hace presente: la clara interrelación entre lo interno y lo internacional.

b. Recientes pronunciamientos de la SCJN

Finalmente, es necesario hacer mención que recientemente el pleno de la SCJN resolvió la “Contradicción de Tesis 293/2011”¹⁶ entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito¹⁷ y por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.¹⁸

Tal documento es importante para el estudio de los derechos humanos en México ya que se pronunció con toda claridad sobre dos temas transversales: la ubicación jerárquica de los tratados internacionales especializados en este tema y el valor de la Jurisprudencia emitida por la CorteIDH.

Respecto al primer punto, resolvió afirmando que se reconoce el rango constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, al afirmar que forman parte de la CPEUM, conforme a lo dispuesto por la reforma al artículo uno de la misma. En este sentido, se afirma que: *“los derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano”*.

Mientras que respecto al segundo tema resolvió: *“que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a las personas... Los criterios jurisprudenciales de la CorteIDH, son vinculantes con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, pues constituyen una extensión de los tratados internacionales que interpreta, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos previstos en ellos”*.

¹⁶ En sesiones de fechas 26, 27 y 29 de agosto, 2 y 3 de septiembre del presente año, cuya resolución aún no ha sido publicada.

¹⁷ Cuya resolución señala que “cuando se trate de un conflicto que verse sobre derechos humanos, los tratados o convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano, deben ubicarse propiamente a nivel de la Constitución”.

¹⁸ En la que se afirma que los tratados internacionales en materia de derechos humanos se ubican jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales.

Se trata de una resolución que mantiene el hilo conductor abierto primero por la doctrina, formalizado posteriormente con la reforma de 2011 y hoy validado por nuestro máximo tribunal para dejar en claro el valor jerárquico que tienen los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Están a la par que la CPEUM por incorporar derechos adicionales a los que ella reconoce, vinculando a los órganos del Estado a observar su contenido, en los mismos términos que si se tratara de nuestro máximo ordenamiento. De esta manera concluye el debate.

Similar razonamiento se sigue con relación a la Jurisprudencia dictada por la CorteIDH al resolverse que será de obligatoria observancia en el territorio nacional con independencia de que México haya formado parte en el litigio ante dicho tribunal. Se valida la capacidad generadora de derechos humanos de tales resoluciones, con un carácter de autonomía que les lleva a prevalecer más allá del litigio al cual estén resolviendo. El razonamiento de fondo es tener claro que México, por el solo hecho de reconocer la jurisdicción de la CorteIDH, acepta someterse a la jurisprudencia que emita; entendida como una extensión de los tratados internacionales que interpreta, en ejercicio de sus funciones.

El análisis comienza, serán posteriores investigaciones las que se encarguen de dilucidar los alcances y el hito histórico de este pronunciamiento de la SCJN que contribuye a darle contenido a la reforma de junio de 2011. Pronunciamiento que marca un referente en la historia constitucional de este país.

Conclusiones

1. Todas las instituciones del Estado asumen la responsabilidad de realizar sus acciones (legislativas, ejecutivas y judiciales) con pleno respeto a los derechos humanos.
2. México es uno de los países que más tratados y convenciones ha firmado en todo el mundo, muchos de ellos en materia de derechos humanos. Ahora que este tema se ha establecido como principio de política exterior, incrementará su activismo internacional y deberá reforzar los mecanismos que aseguren su vigencia en el orden interno.
3. Los tratados internacionales forman parte del orden jurídico normativo, tal y como lo establece el artículo 133 de la CPEUM; sin

que signifique que se ubicarán por encima de ella, ya que en todo momento prevalece la supremacía constitucional.

4. Los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen rango constitucional, cuyo texto amplía el cúmulo de derechos reconocidos en la CPEUM.
5. La jurisprudencia de la CorteIDH tiene carácter vinculante para México, con independencia de que haya o no sido parte del litigio en cuestión; bajo el razonamiento que se dedica a interpretar los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte.

Fuentes de información

Legislación y resoluciones

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Tesis aislada de la SCJN 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Noviembre de 1999; Pág. 46.

Autores consultados

CABALLERO OCHOA, José Luis (2008), "Los tratados internacionales como constitución. Notas sobre la dimensión transnacional del derecho procesal constitucional en México", publicado en Ferrer Mc Gregor, Eduardo y Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo (coordinadores), La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho tomo IX. México, UNAM.

CARBONELL, Miguel (2004), "Los derechos fundamentales en México". UNAM, México.

CARPIZO, Jorge (2008), "Derechos humanos y ombudsman", 2ª edición, Porrúa, México, DF.

FIX FIERRO, Héctor (1996), "Comentarios al artículo 1º Constitucional", en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, tomo 1, México. Cámara de Diputados, LV Legislatura, p.8.

HENDERSON, Humberto (2004), "Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine", Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, número 39, enero-junio, 2004, pp 71-99.

ORTIZ AHLF, Loretta (2004), "Derecho Internacional Público", tercera edición, editorial Oxford, México.

Salazar Ugarte, Pedro (coordinador) (2011), "La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma", UNAM, México.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto (2004), "Derecho Internacional Público" 21ª edición, Porrúa, México DF.

SEPÚLVEDA, César (200), "Derecho Internacional Público", 26ª Edición, Porrúa, México, D. F.