

LA REFORMA Y LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS PREVISTAS EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Jorge Ulises CARMONA TINOCO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *A manera de diagnóstico. Comentarios generales al texto previo a la reforma del título primero, capítulo I, de la Constitución federal.* III. *A manera de conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

La consideración de diversas iniciativas en reforma constitucional en materia de derechos humanos en el Congreso de la Unión y el periplo de cerca de dos años intercámaras, han rendido finalmente frutos.

Una vez reunidos los requisitos exigidos por el artículo 135 de la Constitución federal, y a manera de culminación formal de dicho procedimiento, el 10 de junio de 2011 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la esperada reforma constitucional en materia de derechos humanos.

La modificación involucra cambios a la denominación del capítulo I del título primero, así como los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se trata, sin duda alguna, del cambio constitucional en materia de derechos básicos más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos.

La reforma trae grandes cambios, que para su mejor comprensión podemos agrupar de la siguiente forma:

* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; investigador nacional, nivel II (Conacyt).

1. *Cambios sustantivos o al sector material*

Éstos derivan básicamente de la armonización constitucional con el derecho internacional de los derechos humanos, lo que incluye:

- a) La modificación a la denominación misma del capítulo que agrupa a los derechos básicos;
- b) El otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos;
- c) La ampliación de hipótesis de no discriminación;
- d) La educación en materia de derechos humanos;
- e) El derecho de asilo y de refugio;
- f) El respeto a los derechos humanos en la operación del sistema penitenciario, y
- g) Los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana.

2. *Cambios operativos o al sector de garantía*

Éstos inciden en las posibilidades procesales de hacer valer los derechos ante los operadores jurídicos, por lo que les otorgan herramientas para tal efecto, entre las que se encuentran:

- a) La interpretación conforme;
- b) El principio *pro persona*;
- c) Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos;
- d) La prohibición de celebrar tratados que alteren o menoscaben los derechos humanos, tanto los previstos en la Constitución como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados;
- e) La regulación de los límites, casos y condiciones para la suspensión y restricción provisional del ejercicio de algunos derechos humanos;
- f) El requisito de previa audiencia para la expulsión de extranjeros;
- g) La exigencia de que las autoridades funden, motiven y hagan pública, en su caso, la negativa de aceptar o cumplir las recomendaciones que les dirijan las comisiones de derechos humanos, así como la posibilidad de que las autoridades comparezcan ante los órganos legislativos correspondientes a explicar los motivos de su negativa;
- h) La ampliación de la competencia de las comisiones de derechos humanos, para conocer de asuntos laborales;

- i) El traslado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la facultad investigadora asignada originalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- j) La posibilidad de que las acciones de inconstitucionalidad que puedan presentar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos respectivos de las entidades federativas, en el ámbito de su respectiva competencia, contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, se puedan enderezar respecto a violaciones a los derechos humanos previstos en la Constitución, pero también en los tratados internacionales de derechos humanos.

Cabe señalar que si bien está previsto que la reforma entre en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, esto es, el 11 de junio de 2011, todo aquello que implica una ulterior labor legislativa ordinaria deberá llevarse a cabo en el plazo de un año, luego de entrada en vigor la reforma constitucional, según lo prevén los artículos transitorios que acompañan a la reforma.

No debe perderse de vista que la reforma en comento está estrechamente vinculada a aquella publicada en el *Diario Oficial* del 6 de junio de 2011, y que tiene por objeto una modificación a los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales, la cual implica, entre otras cuestiones, cambios trascendentes al juicio de amparo.

De esta reforma, llamamos la atención, por su trascendencia, en el tema que nos ocupa, al cambio del artículo 103, fracción I, que prevé la procedencia del amparo “Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

Como puede apreciarse, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, por su dimensión y trascendencia, trae consigo la necesidad de ser explicitada, que se precisen su sentido y alcance, así como sus limitaciones y aquellas cuestiones que han quedado fuera de consideración, que deberán ser objeto de adiciones o adecuaciones ulteriores.

Sólo de esta manera los destinatarios y operadores jurídicos podrán optimizar al máximo el contenido de la reforma, que podemos calificar como un parteaguas en la vida constitucional de nuestro país en materia de derechos humanos; en términos informáticos, no es un simple cambio o actualización de *software*, sino que se trata de un sistema operativo completamente nuevo, que operará sobre bases diversas a las de la actualidad.

En el presente comentario únicamente haremos referencia al significado y alcances de la reforma, vinculados al derecho internacional de los derechos humanos, en particular, la armonización de los derechos previstos en la Constitución, con las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. En este sentido, nos ocuparemos del cambio de denominación del título primero, capítulo I, de algunos párrafos del artículo 1o., y de los cambios realizados a los artículos 11, 15, 89 y 105, fracción II.

II. A MANERA DE DIAGNÓSTICO. COMENTARIOS GENERALES AL TEXTO PREVIO A LA REFORMA DEL TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

El actual texto del título primero, capítulo I, de la Constitución de 1917, es producto de aproximadamente 92 reformas, realizadas desde entonces al año 2010, respecto a los 29 artículos que lo integran.

Hay preceptos que no han sido objeto de modificación alguna desde 1917, que son los artículos 7o., 8o., 9o., 11, 12, 13, 15 y 23. Los que han tenido tan sólo una modificación, que son los artículos 2o., 10, 14 y 24; los que han tenido dos modificaciones son los artículos 1o., 25, 26 y 29; han tenido tres modificaciones los preceptos 6o., 17 y 19; los más reformados hasta la fecha son el artículo 5o., con cuatro reformas; los artículos 8o., 21 y 22, con cinco modificaciones; los artículos 3o., 16 y 20, con seis modificaciones cada uno; el artículo 4o. con siete cambios, y el 27, con dieciséis reformas.

La gran mayoría de las reformas han sido llevadas a cabo en las últimas tres décadas, que coinciden con el inicio de la etapa en que nuestro país comenzó a ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos.

De esta manera, se contaba con un texto constitucional con claros oscuros en materia de derechos, algunos actualizados y otros de plano rezagados ante los logros y avances reconocidos mundialmente.

Así, no obstante que los cambios a los primeros 29 artículos han sido constantes, ya desde hace varios años se dejaba sentir la necesidad de una modificación de mayor envergadura, que permitiera poner por completo al día y a tono el texto constitucional, con los estándares internacionales derivados, sobre todo, de los tratados en materia de derechos humanos.

Dicha necesidad se generó gracias a la confluencia de varios factores, entre ellos la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a mediados de 1990, y su labor en la difusión de los derechos humanos; la ratificación de un número cada vez mayor de instrumentos internacionales

de derechos humanos, tanto de carácter general como específicos, para la protección de determinados derechos, grupos o personas; la participación decisiva de las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, que comenzaron a proliferar en el tema de derechos humanos a mediados de la década de los noventa del siglo pasado; el sometimiento de México a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 1998, y a algunos de los comités de Naciones Unidas encargados de supervisar el cumplimiento de tratados internacionales, en el 2002; algunos criterios judiciales que propiciaron cambios en la jerarquía tradicional de los tratados internacionales con respecto a la Constitución y el resto de las leyes federales y locales; la persistencia de violaciones a los derechos humanos, documentadas en el ámbito interno y objeto de observaciones o recomendaciones y sentencias, por instancias internacionales, y constantes y contestes señalamientos de la academia nacional, que desde diversos ángulos ponía en evidencia las inconsistencias, incompatibilidades y rezagos del texto constitucional en diversos temas de derechos humanos, así como la conveniencia de poner al día la normativa constitucional.

*La armonización de la Constitución con el derecho internacional
de los derechos humanos*

A. La nueva denominación del título primero, capítulo I

La denominación del título primero, capítulo I, de la Constitución federal, “De las garantías individuales”, pasa a ser “Los derechos humanos y sus garantías”.

De entrada podemos afirmar que hubiera sido mejor técnicamente la nomenclatura única de “Los derechos humanos”, pero reconocemos que hay inercias aún muy arraigadas, que ha sido difícil vencer para dejar atrás, en definitiva, la nomenclatura de “garantías” en el apartado sustantivo de los derechos.

No obstante lo anterior, la nomenclatura que se propone posee un significado muy distinto a la original, y no se trata de un simple ajuste o actualización.

Al denominarse el capítulo en comento en principio como “Los derechos humanos...”, hay un reconocimiento constitucional pleno a la denominación universal de los derechos básicos de la persona, lo que impedirá sustentar la falsa dicotomía que rezaba que una cosa son los derechos humanos, y otra muy distinta las garantías individuales. A partir de la entrada

en vigor de la reforma no hay duda alguna: la Constitución prevé derechos humanos.

Al analizar la frase completa “Los derechos humanos y sus garantías”, encontramos que no evoca dos tipos de derechos, por una parte los derechos humanos y, por la otra, las conocidas garantías individuales, sino que se alude a los derechos humanos, y técnicamente, a los instrumentos que le sirven de garantía; esto es, los medios a través de los cuales se busca su eficacia cuando las autoridades los desconozcan o de plano los transgredan, que son los previstos básicamente en los artículos 97, 99, 102, 103 y 107, y 105 constitucionales; es decir, respectivamente, la facultad de investigación (que la reforma deposita en la CNDH), el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el amparo y las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

En este sentido, la alusión al término “garantías” en la denominación apuntada no tiene ni debe dársele el significado tradicional, sino el moderno, de medios constitucionales para la protección de los derechos humanos, en especial de tipo judicial.

Así damos cuenta del cambio a la denominación del catálogo de derechos, como la primera de las modificaciones sustantivas que traerá consigo la reforma de 2011 por aprobarse.

B. Algunos de los cambios al artículo 1o. constitucional

Uno de los temas más relevantes que significarán un parteaguas en el orden jurídico mexicano es el otorgamiento de rango constitucional a las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales, con la correspondiente obligación de su acatamiento por parte de los operadores jurídicos. Esto nos lleva a considerar los cambios, que no son los únicos, a los párrafos primero y segundo del artículo 1o. constitucional.

El texto derivado de la reforma del artículo 1o., párrafo primero, que establece:

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.

En armonía con el comentario que realizamos a la nueva denominación del catálogo constitucional de derechos de la persona, el artículo 1o. deja en claro que el género único son los derechos humanos, los cuales se en-

cuentran, por una parte, en el texto constitucional y, por la otra, en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Aun cuando no se debe dejar de mencionar que los tratados no son la única fuente de los derechos humanos a nivel internacional, sí son tal vez la más importante en la actualidad; por ello, la reforma acierta en situarlos como una fuente de derechos de la persona al mismo rango que lo de la propia Constitución.

Por otra parte, cabe acotar que el texto no hace referencia únicamente a los tratados internacionales de derechos humanos, sino a los derechos humanos previstos en tratados internacionales; esto es, se amplía el espectro tomando en cuenta el criterio de los derechos, y no el de los instrumentos que los contienen.

En pocas palabras, se contemplan no sólo los tratados cuya naturaleza y esencia sea de derechos humanos, sino también las disposiciones que contengan tales derechos, así se encuentren en tratados internacionales que no formen parte del grupo reconocido de tratados de derechos humanos; por ejemplo, lo que ocurre con muchos tratados derivados de la Organización Internacional del Trabajo, o lo sucedido con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de cuyo artículo 36 la Corte Interamericana derivó, en la opinión consultiva 16, reglas básicas del debido proceso en caso de extranjeros sometidos a juicio en un país diverso al de su origen.

En este sentido, la gama e índole de los derechos reconocidos en el nuevo párrafo primero del artículo 1o. constitucional es amplísima y de lo más beneficiosa al reconocimiento de los derechos humanos a favor de las personas.

Los derechos mencionados no sólo adquieren un reconocimiento constitucional expreso, sino que además se les sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa con respecto al resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano. En efecto, se da un paso definitivo a favor de los derechos humanos de fuente internacional, al situarlos más allá del carácter infraconstitucional y supralegal reconocido judicialmente en la actualidad.

La jerarquía es primordial a la hora de resolver conflictos de normas, que a partir de ahora, con respecto a todo aquello que no sea la propia Constitución, deberá decidirse a favor de la norma jerárquicamente superior; esto es, las normas de derechos humanos de fuente internacional, con algunas precisiones que explicaremos a continuación a propósito del párrafo segundo del artículo 1o. constitucional, que trae consigo la reforma, y que 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”.

El párrafo segundo del artículo 1o. formula los principios de interpretación conforme y de interpretación *pro persona*. El primero de ellos lleva a la interpretación armónica entre las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente constitucional o internacional, con el resto del texto de la propia Constitución y con los tratados de derechos humanos.

Esto en principio pudiera parecer tautológico; sin embargo, atendiendo a que el párrafo 1o. hace referencia a normas de derechos humanos, y no a tratados de derechos humanos, es perfectamente posible que tales normas deban ser compatibilizadas con la propia Constitución y con los tratados especializados en materia de derechos humanos, lo que lleva a la hora de aplicar los derechos humanos, a la necesaria interpretación armónica de los estándares disponibles.

No obstante lo anterior, el precepto va más allá, pues impone no sólo la armonización vía interpretación, sino que dispone que de los sentidos posibles que arroje dicho ejercicio se privilegie aquel que depare mayor beneficio a las personas; esto es, que la interpretación no sea restrictiva, sino que se maximice dentro de los márgenes posibles a favor de la libertad, lo que constituye la esencia del principio *pro persona*.

A partir de lo anterior, en caso de conflicto normativo no sólo debe prevalecer la norma jerárquicamente superior, que es la de la Constitución y las de derechos humanos de los tratados internacionales, sino que se debe realizar la interpretación de las disposiciones de derechos humanos conforme a éstas y, como resultado, derivar o generar el parámetro más favorable a la persona, que deberá finalmente ser aplicado al caso concreto.

C. Cambios al artículo 11. La constitucionalización del derecho de asilo y de refugio

El artículo 11 constitucional consagra la conocida como libertad de tránsito para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, misma que está sometida a las atribuciones de autoridades judiciales y administrativas, en ejercicio de sus respectivas competencias constitucionales y legales.

Fuera de un cambio para modificar la frase “Todo hombre tiene derecho a...” por “Toda persona tiene derecho a...”, la reforma central al mencionado precepto consistió en constitucionalizar el asilo y el refugio, figuras reconocidas a nivel internacional universal y regional, para dar protección a las personas que por motivos de persecución política, amenazas de diverso tipo o de desastres naturales tengan temor de perder la vida o ver afectada su integridad personal en su país de origen.

Las figuras mencionadas están contempladas y han sido desarrolladas de mucho tiempo atrás en el ámbito internacional, donde se han acuñado convenciones específicas y se ha generado una estructura institucional de suma relevancia, para atender los casos de refugio en el mundo. De igual manera, en el ámbito regional interamericano se fue gestando una figura paralela y complementaria, conocida como “asilo político”, y también el de carácter diplomático.

Nos referimos a la Convención sobre Asilo (Convención sobre Derecho de Asilo), de 1928, reformada por la Convención sobre Asilo Político de 1936, y a la Convención sobre Asilo Territorial, de 1954, todas ellas en el marco del continente americano, la última ratificada por México en 1981, así como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967, ambos en el ámbito de la ONU, ratificados por México apenas en 2000.

El Estado mexicano es, en la actualidad, parte de los principales instrumentos internacionales que regulan el refugio y el asilo, tanto a nivel universal como regional, por lo que la constitucionalización de ambas figuras sin duda confirman su importancia y brindan un asidero normativo básico a los esfuerzos legislativos secundarios que se realicen, además de servir a las autoridades administrativas (en particular de carácter migratorio), judiciales y de protección de los derechos humanos, al brindarles un marco para la efectiva protección de quienes se ven en las lacerantes situaciones que dan razón de ser a las instituciones jurídicas del refugio y el asilo.

En las Constituciones de otros países se observa, con ciertas particularidades, una tendencia uniforme a vincular la prohibición de la extradición de acusados por delitos políticos o conexos con éstos, con el derecho al asilo como institución a través de la cual el Estado requerido brinda protección a las personas perseguidas por tales motivos.

Colombia prohíbe la extradición por delitos políticos, y se reconoce el derecho de asilo (artículos 35 y 36, Constitución de 1991); Costa Rica, que hace alusión al asilo de perseguidos por razones políticas y prohíbe la extradición en casos de delitos políticos o conexos con éstos (artículo 31, Constitución de 1949); Cuba, que menciona el asilo y las causas que pueden motivarlo (artículo 13, Constitución de 1976); El Salvador, que menciona el derecho de asilo para los extranjeros y prohíbe la extradición de extranjeros por delitos políticos, aunque se hubieran cometido delitos comunes como resultado de los primeros (artículo 28), en el artículo 145 se establece una prohibición para celebrar tratados que restrinjan o afecten disposiciones constitucionales (Constitución de 1983); Honduras, que reconoce el derecho de asilo y prohíbe la extradición por delitos políticos y conexos (artículo

101, Constitución de 1982); España, que excluye de la extradición a los delitos políticos, pero deja fuera de esta noción a los actos terroristas (artículo 13, Constitución de 1978); Perú, que excluye delitos políticos y conexos, entre los que expresamente no se encuentran el terrorismo, magnicidio y el genocidio (artículo 37, Constitución de 1993).

En nuestro país se prohíbe constitucionalmente, como veremos en el punto siguiente, la celebración de tratados internacionales para la extradición de reos políticos o de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, pero esto se encuentra previsto en el artículo 15 de la carta magna; esto es, no se prohíbe la extradición en estos casos *per se*, sino la celebración de los tratados que la pudieran contemplar o autorizar; además, no se vincula el tema con el consecuente derecho de asilo o de refugio, como sí se hace en las Constituciones que hemos apuntado.

D. *Cambios al artículo 15. El control de constitucionalidad y de convencionalidad de los tratados internacionales*

El artículo 15 constitucional forma parte del reducido grupo de preceptos que hacen alusión al derecho internacional en la Constitución mexicana, o por lo menos a una de sus fuentes principales, que son los tratados internacionales, y, para ser más específico, forma parte de las disposiciones constitucionales, que son escasas, en las que se prohíbe expresamente la celebración de ciertos tipos de tratados.

Cabría también mencionar, a manera de introducción, que es un precepto que no había sufrido alteración alguna desde 1917, y su redacción no es del todo acorde con los desarrollos conceptuales más modernos sobre las materias que lo conforman, pues es casi idéntica a la del artículo 15 de la Constitución de 1857. Dicho precepto en su versión previa a la reforma establecía:

Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

El origen histórico de la última de las prohibiciones apuntadas deriva de la adición propuesta por Francisco Zarco al artículo 15 de la Constitución de 1857, que recogió con cambios mínimos la Constitución vigente.

“La propuesta de Zarco a este respecto fue en el sentido de evitar tratados que pudieran menoscabar los derechos básicos, que incluyen a los derechos políticos, por lo que la palabra *alteren* debe entenderse en ese sentido”.

La interpretación *pro persona* que se puede dar al artículo 15 constitucional permitiría afirmar la existencia de una orientación constitucional en favor de la libertad y dignidad humanas, que reconoce un mínimo de protección susceptible de ser ampliada. Si la finalidad última es beneficiar dicha libertad y dignidad, es igualmente legítimo que esto se lleve a cabo por vía de la celebración de tratados internacionales, a través de interpretación (especialmente judicial), o por los documentos constitucionales de las entidades federativas.

La afirmación de que la Constitución sólo establece un número y estándares mínimos de derechos y libertades, que admiten la posibilidad de ser ampliados en su alcance y número en el ámbito constitucional local, entre otras posibilidades, es la orientación a la que se ha inclinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, cuya Segunda Sala ha expresado en un criterio reciente, *obiter dicta*: 1) que los derechos fundamentales previstos en la Constitución federal “son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia”, y 2) que los congresos locales, al regular cuestiones ya previstas por la Constitución federal, deben hacerlo bajo el criterio de que ésta otorga “derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados... siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos”.¹

Si bien la redacción del artículo 15 es modesta y hace alusión en principio a dos hipótesis específicas (a la de la posible extradición de reos políticos y de aquellos que pudieran haber tenido la condición de esclavos), así como a una tercera hipótesis genérica, con una redacción en términos propios del siglo XIX, sobre adopción de tratados que pudieran afectar los derechos de la persona, su importancia adquiere otra dimensión, si se toma en cuenta que desde la independencia hasta nuestros días se tienen registrados más de 3,933 tratados bilaterales y de 3,889 acuerdos multilaterales, de los cuales alrededor de 1,600 están en vigor.

¹ Véase criterio judicial bajo el rubro “DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA”. Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; tomo XVI, noviembre de 2002; tesis 2a. CXXXIX/2002; página 446.

La reforma constitucional de junio de 2011 modifica, en primer lugar, la redacción de la última parte del artículo 15, para expresarla en términos más acordes con la nomenclatura moderna, y, en segundo lugar, la empata con el nuevo contenido agregado al artículo 1o. constitucional. En este sentido, el texto del artículo 15, en su parte conducente, prohíbe la celebración “... de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

La redacción previa a la reforma en curso permitía el control de constitucionalidad de los tratados internacionales que afectan exclusivamente garantías individuales. En cambio, la redacción que trae consigo la reforma en ciernes permitiría, además del control de constitucionalidad de los tratados internacionales, el llamado control de convencionalidad de los mismos instrumentos internacionales frente a normas de derechos humanos contenidas en los tratados de derechos humanos o frente a normas cuyo contenido sea de derechos humanos, así estén en tratados diversos a los de este tipo.

Desafortunadamente, la redacción propuesta no salva la autorreferencia, en particular en la parte en que señala que la celebración de tratados no podrá contravenir a los tratados ya ratificados.

Convenía haber hecho la aclaración de que los tratados internacionales a que hace referencia la última parte del precepto modificado son los de derechos humanos, de forma que el precepto haría sentido al poder someter la celebración de nuevos tratados a los derechos humanos, de forma tal que el control de los mismos se lleve a cabo frente a derechos humanos de fuente constitucional y de fuente internacional.

El tema bien podrá ser motivo de interpretación, en particular a la luz del artículo 1o., de forma tal que se permita la operatividad del mandato constitucional del artículo 15, salvando la posible contradicción lógica que su redacción parece expresar.

Desde otro ángulo, el enorme avance en el establecimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos encuentra en el artículo 15 un punto de articulación importante con la Constitución mexicana, y, razonablemente interpretado, funciona como la cláusula abierta, de la que ésta carece, para continuar la incorporación de instrumentos internacionales en favor de los derechos humanos al orden jurídico nacional.

Por último, habría que mencionar que la prohibición del artículo 15 parecería, en principio, estar dirigida exclusivamente al Ejecutivo Federal, en cuyo ámbito técnicamente se lleva a cabo la *celebración* de los tratados internacionales, pero éste sería un punto de vista muy estrecho y restrictivo, sobre todo si entendemos en sentido amplio el término *celebración* como el

que abarca las diversas etapas que van desde la formación o negociación de un instrumento internacional hasta su plena incorporación al ordenamiento jurídico mexicano. En virtud de lo anterior, consideramos que la prohibición prevista en el artículo 15 respecto a la celebración de tratados va dirigida a todos los órganos que intervienen en dicho procedimiento; esto es, el Ejecutivo y el Senado, de manera que si el primero en un caso concreto celebra un tratado sin hacer una reserva expresa con base en el artículo 15, o si no advierte o desconoce la limitación constitucional señalada, correspondería en todo caso al Senado hacerla valer no aprobando el instrumento internacional que se le presenta. No obstante que el Senado hubiera aprobado un tratado en dichas circunstancias, si el Ejecutivo se percata a posteriori de la transgresión al artículo 15 constitucional no debe proceder a la ratificación internacional del instrumento.

Por otra parte, en el caso de que un tratado que haya prosperado hasta su promulgación y entrada en vigor, al ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, aún queda la posibilidad de la denuncia del tratado por parte del Ejecutivo o, en su caso, de que se haga uso de los instrumentos de justicia constitucional, como son las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105, fracción II, de la Constitución federal), o el juicio de amparo por la parte a quien perjudique el tratado de manera directa (artículos 103 y 107 constitucionales).

Desde otro ángulo, artículo 15 constitucional continuará luego de la reforma siendo un complemento armónico del artículo 1o. de la carta magna, en virtud de que éste expresa que las únicas restricciones y limitaciones posibles a los derechos básicos son las que el propio texto constitucional prevé; así lo apoya el sentido de la tesis jurisprudencial siguiente:

EXTRADICIÓN. NO EXCLUYE AL EXTRADITADO DE DISFRUTAR DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Al establecer el artículo 1o., párrafo primero, de la Ley Fundamental, que todo individuo gozará de las garantías individuales que en ella se consagran, no hace distinción alguna respecto de quiénes serán los titulares, destinatarios o sujetos beneficiados con dichas garantías, y ni siquiera distingue si se trata de un indiciado, procesado o condenado por un delito. En consecuencia, cualquier persona requerida en extradición gozará de tales derechos humanos contenidos en la Carta Magna.²

² Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; tomo XIV, octubre de 2001; tesis P. XX/2001; página 23. Contradicción de tesis 11/2001. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número XX/2001, la tesis aislada que antecede, y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil uno.

Asimismo, también existe una vinculación entre el artículo 15 y el 133 constitucionales, que sitúa a los tratados como parte de la ley suprema de toda la Unión, cuando éstos sean acordes o estén de acuerdo con la propia Constitución, que es precisamente uno de los mandatos implícitos del artículo que aquí comentamos.

Si bien existe un número considerable de criterios jurisprudenciales sobre el tema de la extradición, al menos uno se refiere en específico al artículo 15, y pertenece a la “quinta época” de la jurisprudencia, que coincide con el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917; dicho criterio jurisprudencial fortalece la última de las hipótesis del artículo 15 al señalar que la extradición no podrá ser concedida si la pena prevista para la persona solicitada es de las que prohíbe la Constitución federal, se trata de la tesis bajo el rubro “Extradición, tratados de”, en la que se establece:

Los tratados celebrados con un país extranjero, no pueden desconocer o alterar las garantías y derechos del hombre y del ciudadano, porque *tales derechos constituyen la razón y el objeto de nuestras instituciones; y obligándose nuestra Ley Fundamental a respetarlos, sería contradictorio y absurdo consignar su desconocimiento en convenios con potencias extranjeras*; de suerte es que, de acuerdo con el tratado que se haya celebrado entre México y otro país, *puede concederse la extradición de un reo, si las penas que tenga que sufrir en ese país, no son las prohibidas por razón de las garantías individuales que el nuestro otorga y que protegen al extranjero*. Así es que habiendo discordancia entre el tratado y la Constitución, de acuerdo con el artículo 15 del mismo, deben aplicarse nuestras leyes, y en primer término, la suprema de ellas, que es la Constitución, desde el momento en que ésta al prohibir la celebración de tratados, en los que se alteren garantías y derechos establecidos para el hombre y el ciudadano, está ordenando el respeto a tales garantías, aun en caso de extradición³ (las cursivas son nuestras).

La tesis que se transcribe proclama la aplicación de la Constitución sobre la del tratado; sin embargo, es omisa al señalar las consecuencias de la discordancia entre ambos, que sería como mínimo que el Ejecutivo Federal procediera a denunciar el tratado correspondiente, a fin de expulsarlo del orden jurídico mexicano.

Desde nuestro punto de vista, la falta de criterios que abunden sobre el particular podría deberse a que la redacción original del artículo 15 va dirigida a impedir que el tratado nazca o se incorpore al orden jurídico mexi-

³ Quinta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; tomo XXXI; página 348. Amparo administrativo en revisión 2339/30. Sichel Enrico. 21 de enero de 1931. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Cisneros Canto. Relator: Salvador Urbina.

cano; en ese sentido, se trata de una disposición con carácter preventivo; no obstante, en el tema de la tercera hipótesis prevista por dicho precepto, si fuera declarada judicialmente la inconstitucionalidad del tratado *per se* (caso distinto al de su inconstitucionalidad por motivos de su aplicación inadecuada), por transgredir alguno de los derechos previstos en la Constitución o alguna norma de derechos humanos en un tratado internacional, esta circunstancia también implicaría *ipso facto* que el artículo 15 fue desconocido o violado.

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que el artículo 15 constitucional vigente, al prohibir la extradición por delitos políticos, se encuentra acorde con similares prohibiciones previstas en las Constituciones de otros países; que en la proscripción de la extradición de personas acusadas de delitos comunes, pero que hayan sido esclavos, es fiel a una tradición abolicionista de la esclavitud en México, y que ahora, a partir de la reforma aprobada por ambas Cámaras en 2011, al prohibir la celebración de tratados que pudieran afectar los derechos humanos de fuente constitucional e internacional refuerza la idea de que la Constitución es la única que, en todo caso, podrá establecer restricciones a los derechos; también se ve fortalecida la idea de que los tratados internacionales de derechos humanos son diversos y deben prevalecer ante instrumentos internacionales en otras materias; por último, el sentido del precepto sirve para que sean admitidos vía su correspondiente ratificación, sin cortapisas, aquellos instrumentos internacionales que enriquezcan o fortalezcan los derechos humanos.

E. Los cambios al artículo 89 constitucional. Los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana

El presidente de la República es el funcionario protagónico en la conducción de las relaciones exteriores de México, incluyendo, por supuesto, la celebración de tratados internacionales. Dicha facultad está claramente establecida en la primera parte de la fracción X del artículo 89 constitucional, que señala dentro de las atribuciones y deberes del presidente de la República: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado...”.

Esta actividad sólo encuentra sus límites en los preceptos de la propia Constitución, sobre todo en la prohibición de celebrar cierto tipo de tratados, pero además, posee un cauce o directriz en su conducción de acuerdo con lo que establece la segunda parte de la fracción y precepto mencionados:

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; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Los principios normativos para la conducción de la política exterior, inspirados primordialmente en la Carta de las Naciones Unidas, fueron agregados al texto constitucional por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1988. En ellos se advierte la notoria ausencia del respeto a los derechos humanos, porque en ese entonces todavía era álgida la posición a partir de la cual las observaciones o críticas a la situación de los derechos humanos en otros países se consideraban una especie de intromisión política, que tensaba las relaciones internacionales.

El 2 de agosto de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo y fracción señalados, por la cual se precisó en forma expresa que lo concerniente a los tratados internacionales como atribución del presidente de la República no sólo atañe a la celebración de los tratados, sino también a la posibilidad de darlos por terminados, denunciarlos, suspenderlos, modificarlos, enmendarlos, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre ellos, con la debida participación que corresponde al Senado de la República como órgano de contrapeso y control en el ejercicio de dichas facultades. En esa oportunidad, los principios normativos de la política exterior permanecieron intocados, ya que no se agregó la alusión a los derechos humanos.

La reforma de 2011, en la parte conducente al artículo 89, fracción X, incorpora finalmente el tema de los derechos humanos, como parte de los mencionados principios interpretativos, señalándose a tal efecto, como parte de ellos, “...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” (las cursivas son nuestras).

Con esto se enriquecen los principios a ser observados en la conducción de la política exterior por parte del Ejecutivo, y se deja atrás el atavismo imperante por décadas.

Para finalizar este breve comentario sobre la reforma al artículo 89, cabría preguntarse la razón de no incluir el mencionado principio al frente de la lista de los enumerados, y no, como se hace, ponerlo en penúltimo lugar.

Esto cobra relevancia si se considera que en casos concretos el listado puede derivar en jerarquías, o categorías más importantes o preferentes en

sentido decreciente. Situar al frente de la lista la alusión a los derechos humanos habría sido aún más congruente con la política exterior de apertura desarrollada por nuestro país en los últimos quince años.

De cualquier manera, no se debe perder de vista que los principios no sólo implican acciones hacia el exterior, sino que también tienen efectos hacia el interior, en particular en materia de derechos humanos, pues el activismo internacional va de la mano de la apertura al escrutinio y crítica desde el exterior al interior, en aras de un principio básico de congruencia; esto tendría vinculación, por ejemplo, con la necesidad de reconocer la autoridad de las decisiones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, así como de ejecutarlas en el ámbito interno en forma cabal y oportuna.

*F. Los cambios al artículo 105 constitucional, fracción II.
El control abstracto de convencionalidad*

Una de las garantías constitucionales del orden jurídico mexicano son las llamadas “acciones de inconstitucionalidad”, previstas en el artículo 105, fracción II, de la carta magna.

A través de dichas acciones, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, básicamente, puede corroborar y pronunciarse sobre la compatibilidad constitucional de toda norma de carácter general, llegando incluso a la posibilidad de declarar la invalidez de la norma en cuestión, y expulsarla del ordenamiento jurídico.

Al respecto, el 14 de septiembre de 2006 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional, que adicionaba la mencionada fracción II del artículo 105 constitucional, para agregar los organismos públicos de protección no jurisdiccional de los derechos, a la lista de sujetos legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad.

En ese entonces, lo que constituye al día de hoy el texto vigente del precepto en su parte conducente, señala que pueden hacer valer dichas acciones

- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

A partir de la reforma mencionada se enriquecía la protección de los derechos humanos, con la posibilidad de hacer valer la inconsistencia de toda norma general con los parámetros previstos en la Constitución federal.

No obstante lo anterior, quedaba la cuestión de si tales organismos podrían plantear por esa vía la incompatibilidad de una norma general frente a un tratado internacional de derechos humanos, ya que indirectamente se transgredía algún derecho previsto en la Constitución o, al menos, el artículo 133 de ésta.

Para algunos, dicha posibilidad estaba implícitamente contemplada en la fracción e inciso en comento, mientras que, para otros, si el texto constitucional no lo señalaba expresamente, sólo podía por vía de tales acciones revisarse la regularidad de toda norma general única y exclusivamente frente al texto constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se inclinó por la segunda opción, cercenando con ello la posibilidad de desarrollar un control de convencionalidad abstracto, en beneficio de la eficacia de los derechos humanos de fuente internacional.

La reforma de 2011 resuelve la cuestión en sentido favorable a los derechos, ya que se modifica el artículo 105, fracción II, inciso g), para quedar como sigue:

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El cambio, coherente con la reforma a los artículos 1o. y 15 constitucionales, otorga legitimación a los organismos mencionados, no sólo para plantear las referidas acciones, sino para que con motivo de ellas sea posible contrastar la norma general de que se trate no sólo con la Constitución federal en materia de derechos básicos, sino también ahora con los tratados de derechos humanos o también con las normas de los otros tratados internacionales que expresen derechos humanos.

Con ello se incorpora a nuestro sistema el control de convencionalidad abstracto, a través del cual se podría expulsar del ordenamiento a las normas generales contrarias a los derechos humanos de fuente internacional, lo que sin duda alguna fortalece la garantía judicial de los mismos.

G. La elevación a rango constitucional de las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales y el artículo 133 constitucional

La elevación a rango constitucional de las normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales, derivada de la reforma de junio de 2011, impacta a la interpretación judicial que se ha dado al artículo 133 constitucional, que aún señala:

Artículo 133. 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.

En México, luego de una larga etapa en que los tratados internacionales fueron considerados en un rango inferior al de las normas constitucionales, pero en igual jerarquía a las leyes federales, se había venido abriendo paso las tesis de la jerarquía infraconstitucional y supralegal de tales tratados.

Dicha evolución comenzó gracias al criterio judicial que señaló que los tratados en el orden jurídico mexicano están situados jerárquicamente sobre la legislación federal, plasmado en la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”,⁴ cuyo texto es el siguiente:

... 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 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 mane-

⁴ Para un análisis jurídico de dicha ejecutoria véase Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 493-498. Véase también Flores, Imer B., “Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 13, julio-diciembre de 2005. Dicho autor, además, profundiza en una ulterior jerarquía, que derivaría de distinguir diversos tipos de tratados y de leyes federales. Véanse pp. 14 y 15.

ra, 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.”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Esto significaba, por una parte, que en caso de contradicción con la legislación federal prevalece lo dispuesto por los tratados en aplicación del criterio jerárquico en la solución de conflictos normativos y, por la otra, que ante la existencia de vacíos normativos en la legislación federal las normas contenidas en los tratados sirvían como pautas o principios útiles para interpretación e integración del ordenamiento, por su carácter jerárquicamente superior.

La tesis mencionada no hacía distinción respecto a algún tipo de tratados internacionales, por lo que incluía a todos. Dicho criterio, no obstante que es aún un criterio no apto *per se* para ser vinculante, por el hecho de provenir del Pleno de la Suprema Corte posee un importante carácter orientador en los casos que se tramiten ante el resto de los órganos jurisdiccionales nacionales.

De esta forma, la jerarquía normativa básica en el orden jurídico mexicano había sido sensiblemente alterada a partir de la tesis de 1999 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 2007 vendrían algunos criterios judiciales a abonar la tendencia iniciada por la tesis de 1999. Uno de ellos es el criterio bajo el rubro “Supre-

macía constitucional y Ley Suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional”,⁵ cuyo texto es el siguiente:

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél 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 emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “Ley Suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Un segundo criterio derivado del mismo asunto aclara la posición que guardaban los tratados internacionales con respecto a las leyes generales, bajo el rubro “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”.⁶ El texto del criterio es del tenor siguiente:

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones

⁵ Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; XXV, abril de 2007; página: 6; tesis P. VIII/2007; tesis aislada; Materia(s): Constitucional. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S. A. de C. V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

⁶ Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, abril de 2007; página: 6; tesis P. IX/2007; tesis aislada; materia(s): Constitucional.

Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “*pacta sunt servanda*”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

De los criterios citados se aprecia que antes de la reforma de junio de 2011 en México los tratados internacionales estaban situados dentro de la categoría *infraconstitucional* y a la vez *supralegal*; esto es, eran ya superiores a las leyes federales y al derecho local; por lo tanto, en caso de un conflicto entre tratado y Constitución, prevalece esta última; entre tratado y leyes federales el primero tiene preeminencia; entre tratado y derecho local prevalece lo dispuesto por el instrumento internacional, y entre la legislación federal y la local habrá que estar al respectivo ámbito de competencia entre ambos.

La reforma de junio de 2011 impedirá que las tesis de referencia, tal cual están, lleguen a formar un criterio vinculante, pues se requieren ajustes para distinguir que la jerarquía supralegal e infraconstitucional sólo pertenece a partir de la misma a las normas de los tratados internacionales que no sean de derechos humanos. En otras palabras, si por virtud de la reforma constitucional se elevó a este rango a todas aquellas normas de derechos humanos, contenidas en los tratados internacionales de los que México sea Estado parte, las que no formen parte de esta categoría, por exclusión, tendrían el rango ya otorgado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mientras que las primeras tendrían rango plenamente jurisdiccional, y en virtud del principio *pro persona* podrían ser preferidas a las normas del texto constitucional si proveen una protección mayor a favor de la dignidad de los seres humanos.

Esto, por supuesto, implicará un ejercicio caso por caso, pues si bien están identificados con bastante claridad cuáles son los tratados internacionales de derechos humanos, no así las normas de derechos humanos contenidas en otros instrumentos internacionales ratificados por México.

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

A nivel internacional, después de la Segunda Posguerra Mundial, existen tres grandes desarrollos en materia de derechos humanos: el primero de ellos es un cúmulo cada vez mayor de tratados internacionales que consagran y desarrollan un gran número de derechos humanos; el segundo, un desarrollo institucional de mecanismos supranacionales para supervisar el

cumplimiento, por parte de los Estados, de los compromisos derivados de tales tratados; y el tercero, un cuerpo cada vez más sustancioso de criterios o precedentes formados por los organismos internacionales de supervisión.

Podemos afirmar que los sistemas constitucionales de los diversos países se encuentran desde hace varias décadas en un proceso de adaptación a los desarrollos mencionados, de lo cual dependerá en gran parte la eficacia plena de los derechos humanos.

En este sentido, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 cumple satisfactoriamente con el primero de los desarrollos mencionados, pues es una reforma que armoniza la Constitución federal con los compromisos internacionales que México ha adoptado, gracias a la ratificación de la gran mayoría de tratados universales y regionales en la materia.

Al respecto, la reforma eleva a rango constitucional las normas de derechos humanos de fuente internacional, de manera que ahora éstas servirán claramente, al igual que las normas constitucionales, como parámetros de la regularidad de los actos, omisiones y el resto de las normas del ordenamiento; se trata de permitir plenamente el llamado control de convencionalidad abstracto y concreto. A su vez, con la exigencia de la interpretación conforme y la observancia del principio *pro persona*, los derechos humanos consagrados en la Constitución y los de fuente internacional se armonizarán, a efecto de contar con el mejor parámetro posible de derechos de la persona en casos concretos, sin considerarlos enfrentados entre sí, como sucede en algunas ocasiones.

Como comentamos en la introducción de estos breves comentarios a la reforma de 2011, ésta trae consigo cambios sustantivos y de operación. Los primeros reflejan nuevos estándares de derechos humanos, mientras que los segundos enriquecen los mecanismos de garantía de los derechos, a efecto que tengan vías y posibilidades de ser exigidos y aplicados adecuadamente.

Los cambios realizados, que se complementan con la reforma constitucional al juicio de amparo, ponen al día a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos, y se espera que le den un nuevo y muy necesario impulso con miras a su eficacia. Los operadores jurídicos tendrán necesariamente que considerar a la Constitución a la hora de actuar y aplicar la ley, pero no sólo eso, sino que se les exige también que sean agentes de respeto, protección, garantía y difusión de los derechos humanos, cuya observancia da sentido al gobierno y al Estado mismo.

La reforma, también hay que decirlo, está dando ropaje constitucional a muchos de los deberes y obligaciones que se ya se encontraban plenamente vigentes, los que derivan de los compromisos internacionales adquiridos

por nuestro país. Ello no significa restarle mérito, sino dejar en claro que los cambios realizados resuelven muchas de las tensiones e inercias que impedían avanzar en la materia por diversos factores.

El éxito de la reforma no radica sólo en su puesta en vigor, sino que falta aún apreciar en la realidad su impacto paulatino hacia la eficacia plena de los derechos, en particular de los más desprotegidos y vulnerables, lo que dependerá de muchos actores: personas, organizaciones, instituciones, operadores jurídicos en general, academia, medios de comunicación, entre muchos otros. No se debe perder de vista que detrás de la exigencia del respeto a los derechos de la persona subyace un clamor por un orden social más justo, equitativo y humano.