

7. Los derechos humanos en los tratados internacionales

El primer párrafo del artículo 1 constitucional señala que todas las personas tendrán todos los derechos reconocidos por la propia Constitución y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Esto nos permite advertir la enorme importancia que tienen en México los tratados internacionales de derechos humanos, los cuales (con fundamento en la citada disposición) han adquirido rango constitucional; para decirlo de forma telegráfica: los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por México **son** Constitución.

Los tratados de derechos humanos no están por debajo ni por arriba de la Constitución, sino que forman parte de su texto, al haber sido incorporados precisamente por el mandato del artículo 1 constitucional. De hecho, pueden incluso llegar a ser aplicados de forma prevalente respecto de

alguna norma constitucional, siempre que ofrezcan una protección más amplia de cierto derecho (tal como lo señala el párrafo segundo del artículo 1 constitucional).

Es menester de todos los estudiantes de derecho y de todos los abogados mexicanos conocer esos tratados y, en su caso, hacerlos valer en los juicios o procedimientos en los que resulten aplicables.

El derecho internacional de los derechos humanos se estructura a partir de lo que puede llamarse un “derecho originario”, el cual es complementado por un “derecho derivado”. El derecho originario es el que encontramos en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto de alcance mundial como regional. Los tratados internacionales que surgen en el seno de la Organización de las Naciones Unidas tienen un ámbito territorial de

validez planetario (sujeto desde luego a las reglas de firma, ratificación e incorporación que existan en cada país miembro de la Organización). Por su parte, los tratados internacionales surgidos en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) tendrán un alcance regional limitado al continente americano.

De hecho, los tratados internacionales han sido un motor esencial en el desarrollo reciente de los derechos fundamentales en todo el mundo (aunque con diferente intensidad según sea el país de que se trate, como es obvio). En los tratados internacionales y en la interpretación que de ellos han hecho los organismos de la ONU, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o de la OEA, entre otros, pueden encontrarse tanto derechos que no están previstos en la Constitución mexicana, como perspectivas complementarias a las que ofrece nuestra Carta Magna (por ejemplo, cuando un tratado internacional establece dimensiones de un cierto derecho que no están contempladas en nuestro ordenamiento).

Se calcula que actualmente existen poco menos de 150 tratados internacionales y protocolos referidos a los derechos humanos, de forma que podemos hablar de un proceso de intensa codificación internacional de los derechos.⁴³

Los tratados de derechos humanos pueden ser de carácter general o sectorial. Los primeros regulan muchos tipos de derechos o derechos adscribibles, en términos generales, a todas las personas. Los segundos contienen derechos para determinados tipos de personas o referidos a ciertas materias. Entre los primeros podemos mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966;⁴⁴ en el ámbito de América Latina el más importante tratado general es la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como

⁴³ Carlos Villán Durán, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2002, pp. 209 y ss.

⁴⁴ Publicados ambos en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

Pacto de San José, suscrita el 22 de noviembre de 1969.⁴⁵

Entre los tratados internacionales de carácter sectorial que se suelen utilizar con mayor frecuencia o que son más citados en la literatura especializada se encuentran la Convención de los Derechos del Niño⁴⁶ y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer,⁴⁷ así como los Convenios de la OIT sobre distintos aspectos de los derechos fundamentales de los trabajadores.⁴⁸ En el ámbito de América Latina podemos destacar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida

como Convención de Belém do Pará) y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

De los tratados internacionales pueden derivar, a su vez, otras fuentes del derecho. Ya en las páginas precedentes hemos hecho algunas referencias, entre otras fuentes, a las observaciones generales, que son una especie de interpretación general dictada por comités de expertos creados por mandato de los principales pactos internacionales de derechos humanos. Así, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos crea un Comité de Derechos Humanos, que está compuesto por 18 miembros (artículo 28 del Pacto) y lo faculta para emitir Comentarios Generales dirigidos a los Estados parte sobre el contenido del Pacto. Una facultad parecida se encuentra en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los comentarios u observaciones generales son de gran interés para

⁴⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

⁴⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.

⁴⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981; fe de erratas del 18 de junio de 1981.

⁴⁸ Son especialmente importantes los convenios número 87 (libertad sindical), 89 (derecho de sindicalización), 111 (discriminación en el empleo), 118 (igualdad de trato), 138 (edad mínima para trabajar), 143 (trabajadores migrantes), 169 (pueblos indígenas) y 182 (prohibición del trabajo infantil).

los estudiosos de los derechos fundamentales ya que —como hemos visto— contribuyen a ampliar el significado de las disposiciones de los pactos y tratados, precisando las obligaciones de los Estados y las tareas concretas que deben llevar a cabo para cumplir con lo que disponen los instrumentos internacionales.

Podríamos decir que las observaciones generales se asemejan a una especie de jurisprudencia, sólo que no es dictada por órganos jurisdiccionales sino por órganos de carácter más bien consultivo, integrados por expertos en cada materia.⁴⁹ Para el tema que estamos analizando en el presente ensayo las observaciones generales tienen gran relevancia, ya que nos ayudan a identificar los significados concretos que para las autoridades derivan de los derechos fundamentales, tanto de forma general para todos ellos como en específico para cada distinto derecho.

Actualmente la estructura de los órganos encargados de la vigilancia de los derechos humanos en la ONU es bastante compleja;⁵⁰ se puede identificar el campo de competencia de cada uno de los comités de la ONU en la materia de derechos humanos según su denominación, la cual en términos generales se corresponde con la denominación del tratado, pacto o convención de cuya supervisión se encargan.

Para la comprensión cabal del sistema de protección de los derechos humanos que existe actualmente en el seno de la ONU quizá sería útil realizar una minuciosa explicación del lugar que ocupa cada Comité en el organigrama de la ONU (dentro del Consejo Económico y Social, ECOSOC, dependiente de la Comisión de Derechos Humanos, dentro de la estructura de la Secretaría General, etc.) y de los documentos que precisan su ámbito de facultades.⁵¹

⁴⁹ Una selección muy amplia de observaciones generales puede verse en Miguel Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*, op. cit., tomo I, pp. 389 y ss.

⁵⁰ Cfr. Carlos Villán Durán, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, op. cit., pp. 437 y ss.

⁵¹ Una explicación muy completa del universo de organismos que se encargan de los derechos

Hay que enfatizar el hecho de que el Estado mexicano ha admitido la competencia de varios de esos comités y por tanto los particulares ya pueden acudir a ellos para denunciar alguna violación de los derechos establecidos en los respectivos pactos, tratados y convenciones.⁵²

Además de las tareas importantes que realizan los comités, hay que tener presente que los propios tratados internacionales pueden crear otros mecanismos de garantía de los derechos humanos;⁵³ así sucede con la Con-

vención Americana de Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica, que crea el sistema interamericano de protección de derechos. Dicho sistema se articula a través de dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tiene su sede en Washington, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya sede se encuentra precisamente en San José de Costa Rica.⁵⁴ Ambas instituciones están llamadas a tener una gran importancia para el sistema mexicano de derechos fundamentales en la medida en que el Estado mexicano les ha reconocido la competencia para que puedan conocer de actos presuntamente violatorios de esos derechos cometidos dentro de territorio nacional.⁵⁵

humanos en el ámbito de la ONU puede encontrarse en Carlos Villán Durán, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, op. cit.

⁵² Al respecto, Jorge Ulises Carmona Tinoco, “El significado de la aceptación de la competencia de los comités de Naciones Unidas, facultados para decidir peticiones individuales en materia de derechos humanos y su previsible impacto en la impartición de justicia en México”, en *Reforma judicial. Revista mexicana de justicia*, número 1, México, enero-junio de 2003, pp. 161 y ss. La publicación de los respectivos documentos de adhesión o ratificación se realizó en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de mayo de 2002.

⁵³ Sobre los mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos previstos en los tratados, Carlos Villán Durán, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, op. cit., pp. 499 y ss.

⁵⁴ De entre lo mucho que se ha escrito sobre la Corte Interamericana, recomiendo especialmente el amplio panorama que nos ofrece Sergio García Ramírez en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2007.

⁵⁵ Sobre el tema, Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, en *Cuestiones Constitucionales*, número 9, México, julio-diciembre de 2003, pp. 3-54.

La Comisión se compone de siete miembros, elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos de una lista de candidatos propuestos por los países miembros; deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos (artículo 34 y 36 del Pacto de San José). Duran en su encargo cuatro años y pueden ser reelegidos una vez; no podrá formar parte de la Comisión más de un nacional de cada país (artículo 37).

La competencia de la Comisión está establecida en el artículo 41 del Pacto, en el que se establece, entre otras cuestiones, la posibilidad de la Comisión para formular recomendaciones a los gobiernos, para preparar estudios o informes y para solicitar a los gobiernos informes sobre medidas que se hayan adoptado en materia de derechos humanos; también puede atender consultas formuladas por los Estados a través de la Secretaría General de la OEA.

Su competencia quizá más relevante sea la de recibir denuncias o quejas por violaciones al Pacto, por parte de cualquier persona, de grupos de personas o de entidades no gubernamentales (artículo 44).⁵⁶ El artículo 46 del Pacto señala los requisitos que deben reunir las quejas o denuncias; se trata de un precepto muy importante porque también condiciona la competencia de la Corte. De acuerdo con ese artículo, para que las quejas o denuncias sean admitidas: a) es necesario que se hayan agotado todos los recursos internos, es decir, que se hayan utilizado todos los medios posibles que ofrece el derecho nacional del país de que se trate (esta es una regla típica de todos los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, que siempre se presentan como mecanismos subsidarios que entran en funcionamiento únicamente cuando no se puede obtener una adecuada reparación en el derecho

⁵⁶ Hay otras normas jurídicas internacionales que también le dan competencia a la Comisión para conocer de quejas; sobre este punto, Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, *op. cit.*, p. 15.

interno); b) es necesario que se presenten dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que el interesado haya sido notificado de la decisión definitiva; c) que el asunto no esté pendiente de resolución en otro procedimiento internacional; y d) que se cumpla con algunas formalidades en la petición, como la indicación del nombre, domicilio y firma de quien la presenta.

Los requisitos del agotamiento de los recursos internos y del plazo de seis meses no serán aplicables cuando: a) no exista en la legislación interna el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto afectado el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o se le haya impedido agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la resolución de los recursos internos.

Carmona Tinoco sostiene que la labor de la Comisión “desde su creación hasta la fecha ha sido incansable y puede calificarse de titánica, especialmente si se toma en cuenta la natura-

leza y el alto número de peticiones por violaciones a los derechos humanos que ha debido atender, la cooperación a veces renuente y en algunas ocasiones casi nula por parte de los Estados, y las condiciones financieras en que ha tenido que trabajar debido a los recursos económicos siempre insuficientes comparados con el tamaño de su labor”.⁵⁷

Por su parte, la Corte se compone de siete jueces, los cuales son elegidos en votación secreta y por mayoría de votos por la Asamblea General de la OEA, de entre una lista de candidatos propuestos por los Estados parte en el Pacto de San José (artículos 52 y 53). Los jueces duran en el cargo seis años y pueden ser reelegidos una vez (artículo 54).

Solamente los Estados parte y la Comisión pueden someter un caso ante la Corte, siempre que se haya agotado el procedimiento que el Pacto establece ante la propia Comisión (artículo 61); es decir, el funcionamiento de la Corte

⁵⁷ *Ibid.*, p. 12.

es doblemente subsidiario: lo es respecto a la jurisdicción interna y lo es respecto a los trabajos de la Comisión, que actúa como una especie de filtro previo sobre los asuntos que pueden ser llevados ante la Corte.

La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones del Pacto, siempre que los Estados involucrados hayan reconocido su competencia (artículo 62).

El artículo 63 del Pacto señala los efectos que podrá tener una sentencia de la Corte que reconozca la violación del propio Pacto y la posibilidad de que se dicten medidas precautorias en ciertos casos; su texto es el siguiente:

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

2. En caso de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

La Corte tiene una competencia contenciosa, en los términos de lo que se acaba de decir, y una competencia consultiva, que se ha revelado como un instrumento de gran importancia para difundir el sistema interamericano de derechos humanos y para dar contenidos sustantivos al texto del Pacto. La competencia consultiva está prevista en el artículo 64 del Pacto en los siguientes términos:

1. Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos [...]

2. La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes in-

ternas y los mencionados instrumentos internacionales.

Los alcances de la función consultiva de la Corte han sido precisados justamente en la primera de la Opiniones Consultivas emitidas por ese órgano (la OC 1/82).⁵⁸

Los fallos de la Corte deberán estar motivados y serán definitivos e inapelables (artículos 66 y 67).

Es importante señalar que en ocasiones los tratados internacionales en materia de derechos humanos se van complementando con documentos normativos que se dictan con posterioridad. Se les suele llamar “protocolos” o “protocolos adicionales”. Así, por ejemplo, a partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se han dictado dos protocolos, destinados respectivamente a permitir que el Comité de Derechos Humanos reciba directamente quejas de individuos por

presuntas violaciones del Pacto y a abolir la pena de muerte. También la Convención Americana de Derechos Humanos tiene dos protocolos, uno en el que se establecen los derechos económicos, sociales y culturales (el llamado Protocolo de San Salvador), y otro que tiene también por objeto la abolición de la pena de muerte. Los protocolos pueden existir tanto en el caso de los tratados generales como en el de los sectoriales; entre estos últimos tenemos que tanto la Convención de los Derechos del Niño como la Convención contra la Discriminación de la Mujer tienen varios protocolos facultativos.

Sobre la manera en que los tratados internacionales se deben interpretar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

TRATADOS INTERNACIONALES. SU INTERPRETACIÓN POR ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL TENOR DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 31 Y 32 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 14 DE FEBRERO DE 1975). Conforme a lo dispuesto en los citados preceptos

⁵⁸ Consultable en Miguel Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*, op. cit., tomo II, pp. 705 y ss.

para desentrañar el alcance de lo establecido en un instrumento internacional debe acudir a reglas precisas que en tanto no se apartan de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República vinculan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, al tenor de lo previsto en el artículo 31 de la mencionada Convención, para interpretar los actos jurídicos de la referida naturaleza como regla general debe, en principio, acudir al sentido literal de las palabras utilizadas por las partes contratantes al redactar el respectivo documento final debiendo, en todo caso, adoptar la conclusión que sea lógica con el contexto propio del tratado y acorde con el objeto o fin que se tuvo con su celebración; es decir, debe acudir a los métodos de interpretación literal, sistemática y teleológica. A su vez, en cuanto al contexto que debe tomarse en cuenta para realizar la interpretación sistemática, la Convención señala que aquél se integra por: a) el texto del instrumento respectivo, así como su preámbulo y anexos; y, b) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre las partes con motivo de su celebración o todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; y, como otros elementos hermenéuticos que deben considerarse al aplicar los referidos métodos destaca: a) todo

acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación; y, c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes; siendo conveniente precisar que en términos de lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para realizar la interpretación teleológica y conocer los fines que se tuvieron con la celebración de un instrumento internacional no debe acudir, en principio, a los trabajos preparatorios de éste ni a las circunstancias que rodearon su celebración, pues de éstos el intérprete únicamente puede valerse para confirmar el resultado al que se haya arribado con base en los elementos antes narrados o bien cuando la conclusión derivada de la aplicación de éstos sea ambigua, oscura o manifiestamente absurda. Clave: 2a., Núm.: CLXXI/2002, Amparo en revisión 402/2001. Imcosa, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina.

En la práctica, la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos se enfrenta con muchas dificultades.⁵⁹ Una de ellas, quizá no la menor, es el profundo desconocimiento que de su contenido tienen los abogados mexicanos, incluyendo a los jueces. En parte lo anterior se debe a las deficiencias que tiene el proceso de enseñanza del derecho, la cual, por cierto, también se proyecta hacia el tema de los derechos fundamentales, como lo he explicado en otras ocasiones.⁶⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que todos los jueces del Estado mexicano están obligados a observar lo que señalan los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Si una norma de rango legislativo entra en pugna con

cualquier tratado, los jueces deben dejar de aplicar la norma interna y acogerse a lo señalado por el tratado. Este es el criterio que la Suprema Corte expresó en la resolución del importantísimo expediente *Varios 912/2010* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de octubre de 2011). Se trata del llamado “control de convencionalidad”.

El control de convencionalidad es consecuencia directa del deber de los Estados de tomar todas las medidas que sean necesarias para que los tratados internacionales que han firmado se apliquen cabalmente (ya en párrafos anteriores nos hemos referido a dicha obligación). Recordemos que el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos que ella establece, pero también a “garantizar” su pleno y libre ejercicio; esto significa que el Estado mexicano tiene la obligación de respetar, pero también la de garantizar (mandato que se contiene también en el artículo 1, párrafo tercero, constitucional). El deber de

⁵⁹ Algunas reflexiones sobre el tema se pueden ver en Jorge Ulises Carmona Tinoco, “La aplicación judicial de los tratados internacionales de derechos humanos”, en Ricardo Méndez Silva (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IIJ-UNAM, México, 2002, pp. 181 y ss.

⁶⁰ Miguel Carbonell, *La enseñanza del derecho*, 3ª edición, Porrúa, UNAM, México, 2012 (reimpresión).

garantía es el que da fundamento a la idea según la cual toda la organización del Estado debe estar al servicio de

los derechos humanos, en la medida en que estos derechos suponen la base de la legitimidad del quehacer estatal.