

C A P Í T U L O

3

LA INCORPORACIÓN DE LOS TRATADOS Y DE LA JURISDICCIÓN INTERNACIONALES

La incorporación de los tratados internacionales

La incorporación a la Constitución mexicana de un modelo interpretativo que dota de mayor eficacia interna a los tratados sobre derechos humanos fue una decisión crucial. Con ella se asumen todas las implicaciones de haber optado por la vinculación internacional con este tipo de instrumentos. En realidad, la relación entre la propia Constitución y los tratados funciona en un esquema de círculos concéntricos que generan una dinámica que coadyuva a su plena incidencia constitucional (figura 3).

En este sentido, se puede afirmar que el momento específico de vinculación a este material normativo por lo general es el de su ratificación, que conlleva lo siguiente:

1. Las formas en las que el Estado expresa su intención de obligarse internacionalmente, como la firma o la celebración *ad referendum*.
2. La ratificación del tratado; en el caso de México, una vez obtenida la aprobación del Senado de la República.¹
3. La entrada en vigor del tratado. Cabe señalar que éste es un acto que se determina en los propios instrumentos.
4. En su caso, posteriormente y como acto en sede internacional, el reconocimiento de la competencia contenciosa

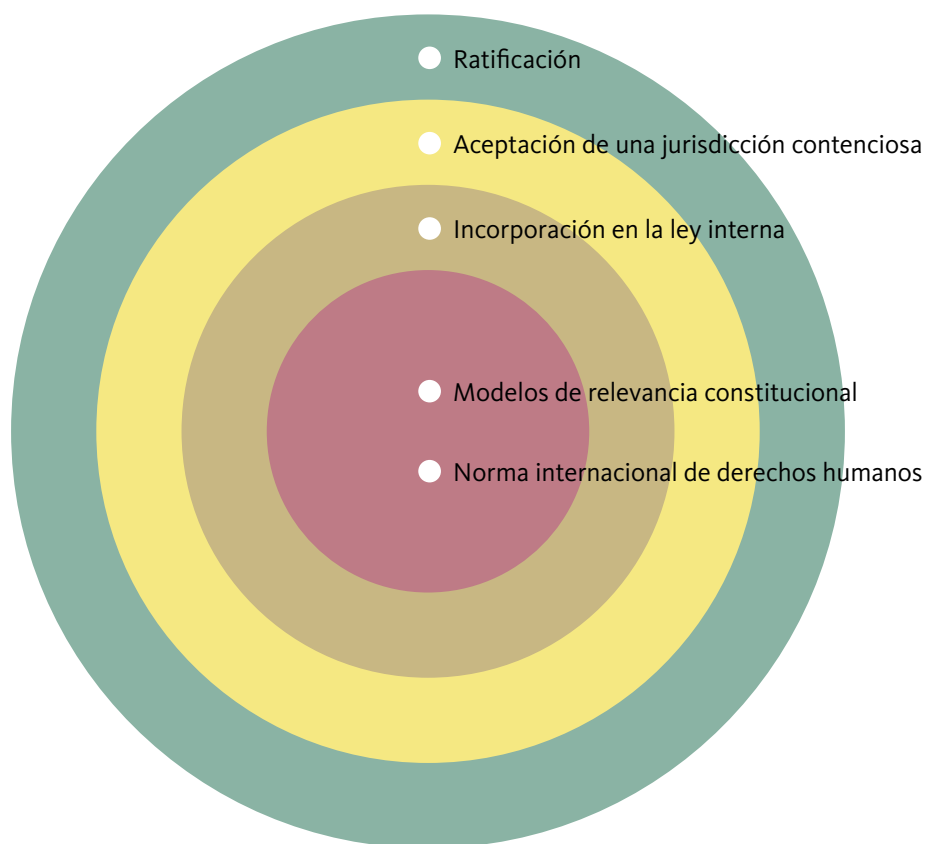
¹ De manera general, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados reconoce en su artículo 11 como manifestación del consentimiento de los Estados para obligarse en un tratado internacional, la firma, el canje de instrumentos, la ratificación, la aceptación, la aprobación y la adhesión, entre otras que el Estado determine.

de las jurisdicciones internacionales, salvo la que va aparejada con la ratificación del tratado, como ocurre en el caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos.²

Los diseños constitucionales y las diferentes aproximaciones para compatibilizarlos con los tratados internacionales –la incorporación de los tratados internacionales al orden jurídico o el rango constitucional que adoptan las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales– están condicionados por esta situación jurídica, que genera un conjunto de obligaciones para los Estados en materia de derechos humanos.

FIGURA 3

Relación entre Constitución y tratados internacionales



² Como señala el artículo 34 del Convenio: “Demandas individuales. El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio y sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho”.

Aceptación de una jurisdicción contenciosa

Otro nivel, también en sede internacional, es la aceptación de la competencia contenciosa de un tribunal internacional que funciona como una instancia de supervisión y control del tratado. Es el caso, por ejemplo, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La aceptación de su competencia constituyó un acto jurídico expreso y distinto a la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Dicho acto supone la posibilidad de accionar un recurso jurisdiccional en la Corte IDH para controvertir violaciones a derechos humanos, una vez que se han agotado los mecanismos nacionales.

Así las cosas, desde 1998, año en el que México aceptó la competencia contenciosa de la Corte IDH, ha existido un recurso de naturaleza internacional a través de un procedimiento que protege los derechos humanos y que tiene una naturaleza subsidiaria y complementaria del derecho interno.³

Incorporación de los tratados internacionales como legislación nacional

La mayoría de los Estados que ratifican instrumentos internacionales asumen un diseño constitucional para la incorporación normativa de éstos. En el caso de México, eso es lo que establece el artículo 133 de la Constitución. Hay dos aspectos cruciales para lograr esta inclusión:

1. La adopción de disposiciones de derecho interno, según lo previsto por el artículo 2 de la CADH.
2. La aplicación del instrumento por parte de los operadores jurídicos nacionales y de acuerdo con la interpretación que se encuentra en la jurisprudencia.

³ Sobre la actividad jurisdiccional de la Corte IDH en relación con México, véase Sergio García Ramírez y Mauricio Iván del Toro Huerta, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa-UNAM, 2011.

¿Supremacía constitucional?

A partir de la reforma al artículo 1º de la Constitución se han dado a conocer algunas opiniones en el sentido de que esta modificación implica el debilitamiento, e incluso la pérdida, de la supremacía constitucional debido a la incorporación de los tratados internacionales al mismo nivel jerárquico que la Constitución.

En realidad, en el constitucionalismo contemporáneo ha ido evolucionando el concepto de supremacía, que en la actualidad tiene distintas implicaciones. La Constitución se asemeja, en todo caso, a un centro de convergencia en unidad, cuya supremacía reside, por un lado, en que es la norma que identifica las fuentes productoras de normas y, por el otro, en que encuadra los contenidos normativos que integran el orden jurídico nacional. Lo anterior significa que la Constitución conserva su supremacía en la medida en que contiene:

- Las decisiones sobre la conformación de las sedes de ejercicio político y de producción normativa –relación entre el ámbito nacional, federal y local–, así como la recepción de ordenamientos que han tenido en el ámbito internacional su conformación política y su producción normativa.
- La definición sobre las reglas de producción de las normas en las distintas sedes internas, o bien, las reglas de incorporación y aplicación de ordenamientos que provienen de otras sedes en atención a compromisos asumidos previamente con otros Estados.
- La determinación de que las normas se apliquen y se interpreten en función de su propio contenido material; es decir, de acuerdo con la especialidad de su objeto. Puede decirse, entonces, que al permanecer como norma de inclusión o validez de las fuentes normativas de carácter constitucional, la Constitución conserva su supremacía, independientemente de la relación jerárquica de aquéllas.

Implicaciones de la primacía normativa de los derechos humanos

Si se considera el artículo 133 constitucional a la par del artículo 1º, párrafos primero y segundo, y se toman en cuenta los alcances del principio pro persona, es lícito

hablar de una *primacía* del contenido de las normas relacionadas con derechos humanos.⁴

El reconocimiento de la primacía normativa de los derechos humanos tiene las siguientes implicaciones:

- Efecto de armonización entre la Constitución y los tratados a partir del artículo 1º en sus dos primeros párrafos, como las normas que integran el orden jurídico nacional y que conforman los referentes hermenéuticos, en virtud de los principios de interpretación conforme y pro persona.
- Efecto de diálogo entre las jurisdicciones internacional y constitucional. Se trata de un control “dinámico y complementario” recíproco entre las autoridades internas y las internacionales, como ha señalado la Corte IDH.⁵
- Efecto de complementariedad entre los ejercicios interpretativos de constitucionalidad y convencionalidad, a fin de consolidar un bloque constitucional sobre derechos humanos.

Alcances de las normas en materia de derechos humanos: una reflexión

Es importante advertir que todas las figuras descritas en los capítulos precedentes han dado lugar a un intenso debate jurisdiccional, el cual ha llegado, a través de dos contradicciones de tesis, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La discusión se basa en determinar cuáles son los alcances y efectos jurídico-políticos de los conceptos de bloque de derechos, control de convencionalidad, interpretación conforme y, en general, de las normas en materia de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales. Se trata de un debate abierto que seguramente será objeto de múltiples reflexiones y cambios de criterio en sede jurisdiccional, por lo cual aquí conviene reproducir dos tesis que muestran con nitidez en dónde reside el diferendo:

1. Tesis Principio *pro personae*. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél.

⁴ Como lo precisó la SCJN en el Expediente Varios 912/2010, párr. 33, inciso C.

⁵ Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay, Supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución de 20 de marzo de 2013, párr. 71, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_o3_13.pdf>.

Las normas internacionales en materia de derechos humanos, porque así lo establece la propia Constitución, forman parte de un bloque de derechos que se ubica en el máximo rango normativo dentro del ordenamiento jurídico mexicano. Entre las normas que integran ese bloque no existe una relación jerárquica.

El segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.⁶

2. Tesis Supremacía constitucional. La reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, respeta este principio.

La reforma al artículo 1º de la Carta Magna, publicada el 10 de junio de 2011, en modo alguno contraviene el principio de supremacía constitucional

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Época: décima, Registro: 2000263, Instancia: Primera Sala, Tipo: tesis aislada 1º XXVI/2012, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro V, t. 1, febrero de 2012, p. 659, amparo directo en revisión 2424/2011. Ma. Guadalupe Ruiz Dena, 18 de enero de 2012, cinco votos, ponente: José Ramón Cossío Díaz, secretaria: Teresita del Niño Jesús Lucía Segovia.

consagrado desde 1917 en el artículo 133 del propio ordenamiento, que no ha sufrido reforma desde el 18 de enero de 1934, y en cuyo texto sigue determinando que “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”, lo cual implica que las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución, pues en el caso de las leyes claramente se establece que “de ella emanan” y en el de los tratados “que estén de acuerdo con la misma”. Por otra parte, la reforma de 2011 no modificó los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, en la parte en que permiten someter al control constitucional tanto el derecho interno, como los tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo. Además, el propio artículo 1º reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero categóricamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados; disposición que resulta acorde con el principio de supremacía constitucional. Principio que también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, al prever la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.⁷

Dada la relevancia de lo que está en juego, conviene hacer explícita la postura del equipo de investigación que preparó este estudio:

- Las normas internacionales en materia de derechos humanos, porque así lo establece la propia Constitución, forman parte de un bloque de derechos que se ubica en el máximo rango normativo dentro del ordenamiento jurídico mexicano.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Época: décima, Registro: 2002065, Instancia: Segunda Sala, Tipo: tesis aislada 2ª LXXV/2012 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIII, t.3, octubre de 2012, p. 2038, amparo directo 30/2012. Gustavo Janett Zúñiga, 22 de agosto de 2012, unanimidad de cuatro votos; votó con salvedades Sergio A. Valls Hernández, ausente: José Fernando Franco González Salas, ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, secretaria: Erika Francesca Luce Carral.

- Entre las nomas que integran ese bloque no existe una relación jerárquica.⁸
- Tanto la Constitución como las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales constituyen el parámetro de control de las leyes y actos de las autoridades:

... un amparo o una acción de inconstitucionalidad contra violaciones a derechos previstos en la Constitución tendría necesariamente que sustanciarse en relación con los derechos constitucionales interpretados de conformidad con los tratados [...] al igual que un amparo o una acción de inconstitucionalidad por violaciones a derechos contemplados en estos, tendría que integrarse en relación con los propios derechos contenidos en la Constitución, salvo, desde luego, que no existiera de forma absoluta ningún referente constitucional de tales derechos.⁹

- Además, el primer párrafo del artículo 1º perfila las diferentes formas de ejercicio de la supremacía constitucional. Efectivamente, como cualquier otra Constitución, determina las restricciones a los derechos, lo que no excluye el someter también a una interpretación conforme a las restricciones o a la suspensión del ejercicio de tales derechos.

Como se indicó en el primer capítulo de este libro, en septiembre de 2013 la propia SCJN hizo suyas las primeras premisas, aunque también sostuvo que, cuando existan restricciones constitucionales a los derechos, en principio éstas surtirán efectos.

⁸ Al respecto, véase José María Serna de la Garza, *Impacto e implicaciones constitucionales de la globalización en el sistema jurídico mexicano*, México, IJ/UNAM, 2012, p. 305.

⁹ José Luis Caballero Ochoa, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, p. 120.