

DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES*

HUMAN RIGHTS AND CONSTITUTIONALS GUARANTEES

José OVALLE FAVELA**

RESUMEN: Se analiza la reforma de 2011 al artículo 1o. de la Constitución Política, en la que se hace la distinción entre los derechos humanos y las garantías para su protección; se señala que los derechos humanos tienen una doble fuente: la propia Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y se establecen como principios para la interpretación de las normas sobre derechos humanos, los de pro persona, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Previamente, el autor examina la regulación de los derechos humanos y las garantías individuales en las Constituciones mexicanas de los siglos XIX y XX. El artículo concluye con el estudio de los cambios fundamentales que la reforma de 2011 ha producido en la jurisprudencia sobre el sistema de control de la constitucionalidad de las normas jurídicas generales, así como sobre la adopción del control de la convencionalidad de las leyes y actos dentro de los tribunales mexicanos.

Palabras claves: Derechos humanos, garantías constitucionales, tratados internacio-

ABSTRACT: This article analyzes the 2011 amendment of article 1o. of the Political Constitution, in which a distinction is made between human rights and the guarantees for their protection; it states that human rights have a double source, the Constitution and the international treaties to which the Mexican Estate is a party; and establishes as principles to interpret human rights laws the following: the pro persona, universality, interdependence, indivisibility and progressivity principles. Before this, the author examines the human rights and guarantees in the Mexican Constitutions of the nineteenth and twentieth centuries. The article concludes with the study of the fundamental changes that the 2011 amendment has produced in the jurisprudence regarding constitutional control over general rules of law, and in the adoption of the conventional control of laws and acts in the Mexican Courts.

Keywords: Human rights, constitutional guarantees, international treaties, interpre-

* Artículo recibido el 24 de septiembre de 2015 y aceptado para su publicación el 8 de febrero de 2016. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Procesal, celebrado en San José Costa Rica, el 13 y 14 de octubre de 2015.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal.

nales, interpretación de las normas de derechos humanos, control de la constitucionalidad, control de convencionalidad

tation of human rights laws, constitutional control, conventional control.

SUMARIO: I. *El constitucionalismo mexicano del siglo XIX*. II. *El Congreso Constituyente de 1916-1917*. III. *La reforma constitucional de 2011: derechos humanos y garantías constitucionales*. IV. *La doble fuente de los derechos humanos*. V. *Los principios para la interpretación de los derechos humanos*. VI. *El control de la convencionalidad*. VII. *El control de la constitucionalidad*.

I. EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO DEL SIGLO XIX

El binomio derechos humanos y garantías estuvo presente en la mayoría de las Constituciones y proyectos constitucionales del siglo XIX.

No fue el caso de la Constitución de Apatzingán de 1814, en cuyo artículo 24 sólo se hizo referencia a los derechos cuya íntegra conservación era el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas: la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad.¹

Es en los proyectos de Constitución de 1842 en donde aparece la pareja de derechos del hombre (como se les llamaba entonces) y las garantías. En el artículo 7o. del primer proyecto, el proyecto de la mayoría, bajo el rubro de “garantías individuales”, se reconoció a los habitantes de la República “el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad”. En el artículo 4o. del segundo proyecto, el de la minoría, consideró a “los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales”.² Pero a continuación el artículo

¹ El texto del artículo 24 de la Constitución de Apatzingán era el siguiente: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”. Entre otros derechos, esta Constitución reconoció, además de los cuatro que menciona el artículo 24, el principio de aplicación estricta de la ley penal, con apego a las ideas de César Beccaria (artículos 21, 22 y 23); el de legalidad (artículo 28); el de presunción de inocencia (artículo 30); el de audiencia (artículo 31); la inviolabilidad del domicilio (artículo 32); el derecho de petición (artículo 27); la libertad de expresión y de manifestación de las ideas (artículo 40), etcétera.

² Es muy probable que este precepto se haya inspirado en el artículo 2o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789, el cual en su

5o. señaló que la Constitución otorgaba a los derechos del hombre, las garantías de libertad personal, propiedad, seguridad e igualdad. De este modo, las garantías aparecen como el medio para asegurar la eficacia de los derechos del hombre.³

Este binomio persiste en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en cuyo artículo 5o. hizo la distinción entre los derechos del hombre y las garantías: “Para asegurar los *derechos del hombre* que la Constitución reconoce, una ley fijará las *garantías* de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los *medios* para hacerlas efectivas”.

La Constitución a la que aludía este precepto era la Constitución Federal de 1824, pero ésta no hizo un reconocimiento expreso de los derechos humanos. En la sección séptima del título V (artículos 145 a 146) se establecieron algunas reglas generales a las que debía sujetarse la administración de justicia en los estados y territorios federales. Estas reglas, que formalmente no obligaban a los tribunales federales, eran fundamentalmente de carácter procesal penal, pero no podrían ser consideradas como una declaración de los derechos humanos.

En cambio, la Constitución Política de 1857 empieza con la manifestación categórica de que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, en términos similares a los establecidos en el artículo 24 de la Constitución de Apatzingán y tal como se había propuesto en el segundo proyecto, el de la minoría, de 1842. No sólo reconoce a los diversos derechos humanos que conforman nuestra cultura constitucional, sino que los erige como la base y el objeto de las instituciones sociales. En el dictamen de la comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1856-1857 se afirma que es del todo punto indispensable que “los derechos del hombre sean escuchados y reconocidos en el templo de las leyes, y formen parte de la constitución de un pueblo”.⁴ El artículo 1o. de la Constitución de 1857 disponía: “El pueblo mexicano re-

parte conducente expresaba: “La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”.

³ Carpizo, Jorge, “Los derechos humanos: una propuesta de clasificación de los derechos civiles y políticos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 256, julio-diciembre de 2011, p. 32.

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 534.

conoce, que los *derechos del hombre* son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las *garantías* que otorga la presente Constitución”.⁵

Para distinguir entre los derechos del hombre y las garantías que señalaba el artículo transcrito, José María Lozano sostenía que para determinar los derechos del hombre se debía encontrar en ellos un rasgo característico, el cual consistía en que competían al hombre en su calidad de tal, sin relación a su modo de ser en la sociedad:

Esos derechos —afirmaba— le corresponden simplemente como hombre y los ha recibido de la naturaleza misma, con total independencia de la ley vigente en el lugar de su nacimiento. Son derechos naturales e importan las facultades necesarias para su conservación, para su desarrollo y perfeccionamiento.⁶

Por esta razón, Lozano consideraba que en los artículos 2o. a 29 de la Constitución de 1857 no se contenía un catálogo de los derechos del hombre, porque la Constitución (en su artículo 1o.) se limitaba a anunciar simplemente que tales derechos son la base y el objeto de las instituciones sociales, y que por tanto las leyes y las autoridades debían respetar y sostener las *garantías* que otorgaba la Constitución. Y concluía: “De esto inferimos que los artículos 2o. a 29 de la sección 1a. no designan los derechos del hombre, sino las garantías que la misma Constitución acuerda para hacer efectivos aquéllos”.⁷

En sentido similar, Isidro Montiel y Duarte afirmaba que los derechos del hombre son “todos aquellos que en esta calidad necesita para llenar las condiciones de su desarrollo físico, moral, doméstico y social, y que le

⁵ Cursivas nuestras.

⁶ Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio de derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876, p. 123.

⁷ *Ibidem*, pp. 124 y 125. El propio autor reitera su convicción de que los derechos del hombre eran derechos naturales en los siguientes términos: “Los derechos del hombre son preexistentes a toda ley, a toda constitución, a todo orden social, la Constitución no los crea, sino simplemente los supone; sino que considerándolos con relación al orden social, en el variado desarrollo que tienen, ejercidos por los hombres en el seno de la sociedad, establece las garantías propias para su propio ejercicio”. *Ibidem*, p. 125.

son tan inherentes, que atacarlos, es atacar la conservación física o moral del hombre en el terreno doméstico, social o político”.

Para Montiel y Duarte, todo medio establecido en la Constitución “para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aunque no sea de los individuales”.⁸

II. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

En el mensaje que Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Despacho del Poder Ejecutivo Federal, dirigió el 10. de diciembre de 1916 al Congreso Constituyente, para presentar el proyecto de reformas constitucionales, afirmó que la Constitución de 1857 había declarado que los *derechos del hombre* eran la base y objeto de todas las instituciones sociales, pero no otorgó a esos derechos las debidas *garantías* para que se pudieran hacer efectivas.⁹

Esta idea fue defendida por el diputado José Natividad Macías, uno de los principales redactores del proyecto de reformas: “Las constituciones no necesitan declarar cuáles son los derechos (del hombre); necesitan garantizar de la manera más completa y más absoluta todas las manifestaciones de la libertad”.¹⁰

Sin embargo, el dictamen de la Comisión de Constitución destacó que el artículo 10. contenía dos principios capitales cuya enunciación debe preceder a la enumeración de los “derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre”, los que encarga al poder público proteger de una manera especial “como que son la base de las instituciones sociales”: “El primero de esos principios, es que la autoridad debe garantizar el goce de los derechos naturales a todos los habitantes de la república. El segundo, es que no debe restringirse ni modificarse la protección concedida a esos derechos, sino con arreglo a la misma Constitución”.¹¹

Por esta razón, en el proyecto de reformas se cambió el nombre de la sección I del título primero, que en la Constitución de 1857 fue “De los

⁸ Montiel y Duarte, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, p. 26.

⁹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1822, t. I, p. 262.

¹⁰ *Ibidem*, p. 424.

¹¹ *Ibidem*, p. 365.

derechos del hombre”, por el de “De las garantías individuales”. En el artículo 1o. no se hizo el reconocimiento de que los derechos humanos son la base y el objeto de las instituciones sociales, sino que se limitó a disponer que en la República mexicana “todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Conviene recordar que la Constitución de 1857, además de reconocer los derechos del hombre, declaraba que “todas las leyes y todas las autoridades del país, debían respetar y defender las *garantías* que otorga la presente constitución”.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 pretendió resolver el problema de la grave ineficacia de los derechos del hombre, sobre todo bajo la dictadura de Porfirio Díaz, pero se limitó a cambiar el nombre de los “derechos del hombre” por el de “garantías individuales”; cambió el nombre, pero no el contenido.

Con base en el dictamen de la Comisión de Constitución sobre el artículo 1o. del proyecto y otras intervenciones en el Congreso, Alfonso Noriega Cantú afirmaba que los constituyentes de 1916-1917 “sentían... la existencia de unos derechos llamados naturales y que eran parte misma del hombre...”. Por esta razón, consideraba que las garantías individuales no eran otra cosa que los derechos del hombre.¹²

Héctor Fix-Zamudio cuestiona lo que llama el concepto tradicional de garantías establecido en las Constituciones francesas inmediatas a la Revolución de 1789, que consideraban que el hecho de reconocer determinados derechos en la Constitución implicaba su garantía, pues no podían ser modificados por la legislación ordinaria:

Esto equivale a confundir los derechos públicos subjetivos con los medios de hacerlos valer o (de) darles eficacia, que son las verdaderas garantías; así ha ocurrido con nuestra Carta Fundamental, que denomina “*garantías individuales*” a los derechos públicos subjetivos que consagra en su parte dogmática

¹² Noriega Cantú, Alfonso, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967, pp. 96 y 97. Noriega afirmaba: “los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social”. Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.*, p. 111.

(artículos 1o. a 28), esto ha ocurrido con nuestros tratadistas desde José María Lozano y este es el significado corriente en nuestro derecho positivo.¹³

En realidad, la voz “garantías” ya había sido utilizada desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en cuyo artículo 16 se expresaba: “Toda sociedad en la cual la *garantía* de los derechos del hombre no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia sostuvo que las garantías individuales eran

...los derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo.¹⁴

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011: DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

El decreto publicado en el *DOF* del 10 de junio de 2011, que modificó la denominación del capítulo I del título primero de la Constitución Política y reformó diversos artículos de la misma, sustituyó, en términos generales, la expresión “garantías individuales” por la de “derechos humanos”. El texto actual del párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución es el siguiente:

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.

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 56 y 57.

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/97, “AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, enero de 1997, p. 5, reg. 199492.

En el párrafo transcrito se distingue entre los derechos humanos y las garantías para su protección. Esta distinción no se había hecho en las Constituciones ni en los proyectos constitucionales a que hemos hecho referencia en los apartados anteriores.

El concepto de derechos humanos tiene carácter fundamentalmente sustantivo, y comprende los diversos derechos que la Constitución Política y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte reconocen a las personas, en cuanto que son inherentes a su dignidad humana: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la protección de la honra y la dignidad, etcétera.¹⁵ Son los derechos que originalmente fueron considerados naturales, inalienables e imprescriptibles por los filósofos iusnaturalistas y de la Ilustración, y como tales fueron reconocidos en las declaraciones de derechos de los Estados que se formaron a partir de las colonias inglesas en América (de 1776 a 1784) y en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Pero los derechos humanos son derechos en constante transformación y ampliación. Como escribe Norberto Bobbio:

La expresión “derechos del hombre”, que es ciertamente enfática, puede llamar a engaño, porque hace pensar en la existencia de derechos pertenecientes a un hombre abstracto y, como tal, sustraído al fluir de la historia, a un hombre esencial y eterno de cuya contemplación derivamos el conocimiento infalible de sus deberes y derechos. Hoy sabemos que también los derechos llamados humanos son el producto no de la naturaleza, sino de la civilización humana: en cuanto derechos históricos son mutables, esto es susceptibles de transformación y de ampliación.¹⁶

El concepto de garantías constitucionales es básicamente de carácter procesal, y comprende todas las condiciones necesarias para el ejercicio y la defensa de los derechos humanos ante los tribunales, a través del proceso. Este es uno de los significados que Fix-Zamudio reconoce a la expresión “garantías constitucionales”: “*derechos subjetivos públicos* conferidos

¹⁵ Gregorio Peces-Barba afirma que la idea central que se advierte en todos los momentos de la evolución histórica de los derechos humanos es la de la dignidad humana. *Derecho positivo de los derechos humanos*, Madrid, Debate, 1987, p. 11.

¹⁶ Bobbio, Norberto, “Presente y porvenir de los derechos humanos”, *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael de Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991, p. 70.

expresa o implícitamente a los justiciables por las normas constitucionales, con el objeto de que puedan obtener las condiciones necesarias para la resolución justa y eficaz de las controversias en las cuales intervienen”.¹⁷ Igualmente, Comoglio entiende por garantía

...todo instrumento técnico jurídico que se encuentre en aptitud de hacer convertir un derecho meramente “reconocido” o “atribuido” en abstracto por la norma, en un derecho *efectivamente* “protegido” en concreto, y por tanto, susceptible de plena “actuación” o ‘reintegración’ cada vez que resulte violado.¹⁸

En el mismo sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia sostiene que “las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas”.¹⁹

Sobre la distinción entre derechos humanos y garantías constitucionales, Luigi Ferrajoli afirma que los derechos humanos

...son los derechos primarios de las personas y conciernen indistintamente a todos los seres humanos, como, por ejemplo..., el derecho a la vida y a la integridad de la persona, la libertad personal, la libertad de conciencia y de manifestación del pensamiento, el derecho a la salud y a la educación y las garantías penales y procesales.²⁰

Como señala Ferrajoli, las garantías procesales también son derechos humanos, pero se les llama “garantías” precisamente porque su finalidad

¹⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, México, UNAM, 1974, p. 31.

¹⁸ Comoglio, Luigi Paolo, “Valori etici e ideologie del ‘giusto processo’ (modelli a confronto)”, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, núm. 3, septiembre de 1998, p. 893. Este artículo fue incluido en el libro del autor, *Etica e tecnica del “giusto processo”*, Turín, Giapichelli, 2004.

¹⁹ Tesis aislada 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.), “DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO ‘GARANTÍAS DE PROTECCIÓN’, INCORPORADO AL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 9, agosto de 2014, t. I, p. 529, reg. 2,007,057.

²⁰ Ferrajoli, Luigi, “Derechos fundamentales”, en Cabo, Antonio de y Pisarello, Gerardo (coords.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 22.

consiste en asegurar o garantizar el ejercicio y la defensa de los derechos ante los tribunales, por lo que tienen un evidente carácter instrumental. En este caso se encuentran la garantía de audiencia o derecho al debido proceso, la garantía o derecho al juez natural, la garantía de exacta aplicación de la ley penal, la de legalidad de las sentencias en los juicios civiles (en sentido amplio), el derecho a la tutela jurisdiccional, etcétera.

Norberto Bobbio afirma que las actividades desarrolladas por los organismos internacionales para la tutela de los derechos humanos pueden ser consideradas bajo tres aspectos: promoción, control y garantía. Dentro de la promoción ubica el conjunto de acciones que se orientan a inducir a los Estados a introducir o perfeccionar la regulación interna de los derechos humanos, tanto en su ámbito sustantivo como procesal. Por actividades de control entiende el conjunto de medidas que los distintos organismos internacionales ponen en práctica para verificar si las recomendaciones han sido acogidas y los tratados respetados, y en qué medida. Por actividades de garantía entiende la organización de una verdadera tutela jurisdiccional de carácter internacional, sustitutiva de la nacional, cuando ésta sea insuficiente o falte sin más.²¹

Estos tres aspectos también pueden ser contemplados dentro del derecho interno. La *promoción* de los derechos humanos se vincula con la educación y la difusión que deben llevarse a cabo para conformar una cultura de respeto a estos derechos en todos los ámbitos. El *control* se ejerce a través de los organismos gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos. La *garantía* para la eficacia de estos derechos no puede residir sino en la organización de tribunales independientes, imparciales y eficientes y en la regulación de instrumentos procesales adecuados que aseguren la defensa oportuna y eficaz de los derechos humanos.

El artículo 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos regula con el rubro de “Garantías judiciales”, las condiciones para el ejercicio del derecho a la tutela jurisdiccional. El artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos prevé los casos en que los Estados partes pueden decretar la suspensión de garantías, y excluye de tal suspensión los derechos humanos más relevantes (el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, libertad de conciencia y de religión, etcétera). También excluye a “las garantías judiciales indispensables para el ejercicio de esos derechos”.

²¹ Bobbio, Norberto, “Presente y porvenir de los derechos humanos”, *cit.*, pp. 77 y 78.

En consecuencia, se puede afirmar que aunque en el artículo 1o. reformado de la Constitución Política se distingue entre los *derechos humanos* y las *garantías* para su protección, los derechos que dicho ordenamiento reconoce a las personas para ejercerlos ante los tribunales, por medio del proceso, además de ser derechos humanos, tienen también el carácter de garantías constitucionales.

Es claro que los instrumentos procesales destinados expresamente al conocimiento y resolución de los litigios sobre la interpretación y aplicación de las normas constitucionales (el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad) constituyen garantías constitucionales, pues son medios previstos expresamente para el ejercicio y defensa de las normas constitucionales.

IV. LA DOBLE FUENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

Conforme al texto reformado del artículo 1o. de la Constitución, en México los derechos humanos tienen una doble fuente: por un lado, la propia Constitución Política, y por el otro, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En sentido estricto, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ya formaban parte del derecho vigente en nuestro país, de acuerdo con lo que dispone el artículo 133 de la Constitución Política. Sin embargo, el mérito de la reforma es que, al hacer un reconocimiento expreso de esos derechos, despeja cualquier duda sobre su vigencia y promueve su conocimiento, interpretación y aplicación.

Por otro lado, la expresión “tratado internacional” debe ser entendida en sentido amplio. En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, se entiende por tratado “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (artículo 2o., inciso a).

Entre los tratados internacionales sobre derechos humanos más relevantes podemos destacar los siguientes:

- a. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá, por la IX Conferencia Internacional Americana, el 2 de mayo de 1948. Si bien es cierto que esta declaración

tuvo rango de recomendación, sin tener las formalidades de un tratado, también lo es que el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobado el 25 de mayo de 1960 dispuso en el artículo 2o. que debía entenderse por derechos humanos, para los efectos del trabajo de la Comisión, los proclamados en la Declaración Americana. Como la Comisión fue incorporada como órgano principal de la Organización de los Estados Americanos, por el protocolo de Buenos Aires de febrero de 1967, la Declaración Americana adquirió jerarquía de derecho convencional.²²

- b. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Como señala Norberto Bobbio, la Declaración Universal es el primer sistema de principios y de valores esenciales aceptados y reconocidos por la mayor parte de los hombres que habitan la Tierra, a través de sus gobiernos respectivos; representa la conciencia histórica que la humanidad ha tenido de sus propios valores en la segunda mitad del siglo XX.²³ La Declaración Universal fue adoptada por una resolución de la Asamblea General de la ONU, por lo que tampoco tuvo la forma de un tratado. Sin embargo, la Declaración Universal ha adquirido carácter obligatorio, porque así se lo ha reconocido en la práctica internacional de numerosos países y porque su contenido ha sido adoptado en principales tratados internacionales de derechos humanos, sobre todo los que se indican en los dos siguientes incisos. La Declaración Universal no sólo es obligatoria, sino que forma parte de lo que se denomina *jus cogens* o norma imperativa de derecho internacional.²⁴

²² Hitters, Juan Carlos y Fappiano, Oscar L., *Derecho internacional de derechos humanos*, 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, 2007, t. I, vol. 1, pp. 392-399; García Ramírez, Sergio y Toro Huerta, Mauricio Iván del, “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Veinticinco años de jurisprudencia”, en García Ramírez, Sergio (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2a. ed., México, UNAM, 2006, vol. I, pp. XXI y XXII; y Ayala Corao, Carlos, “El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos”, en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, UNAM, 1999, pp. 104 y 105.

²³ Bobbio, Norberto, “Presente y porvenir de los derechos humanos”, *cit.*, p. 72.

²⁴ Hitters y Fappiano, *op. cit.*, pp. 321-325; y Méndez Silva, Ricardo, “El vaso medio lleno, la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 53-55. Entre la amplia bibliografía sobre esta declaración, se puede consultar el

- c. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por México el 23 de marzo de 1981.²⁵
- d. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la misma Organización el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por México el 23 de marzo de 1981.²⁶
- e. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, la cual es conocida también como Pacto de San José, y fue ratificada por México el 24 de marzo de 1981.²⁷

Éstos son los principales tratados internacionales sobre derechos humanos de los que México es parte, pero existen otros tratados que se refieren a derechos humanos específicos o se relacionan directamente con éstos. En el ámbito internacional tienen ese carácter, entre otros: *a)* la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951; *b)* la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, del 31 de marzo de 1953; *c)* la Convención sobre Asilo Territorial, del 26 de marzo de 1954; *d)* la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, del 21 de diciembre de 1965; *e)* la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer, del 18 de diciembre de 1979; *f)* la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984; *g)* la Convención sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989; *h)* la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, del 18 de diciembre de 1990; *i)* el Convenio Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, del 20 de diciembre de 2006; *j)* el Estatuto de Roma de la Corte

libro coordinado por Caballero Ochoa, José Luis, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario*, México, Porrúa, 2009.

²⁵ El texto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se publicó en el *DOF* del 20 de mayo de 1981.

²⁶ El texto del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales se publicó en el *DOF* del 12 de mayo de 1981.

²⁷ El texto de la Convención se publicó en el *DOF* del 7 de mayo de 1981.

Penal Internacional, del 17 de julio de 1998, y *k*) la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del 13 de diciembre de 2006.

En el área interamericana, además de la Declaración y la Convención americanas, son fuente de derechos humanos los siguientes instrumentos internacionales: *a*) la Carta de la Organización de Estados Americanos, del 2 de mayo de 1948; *b*) la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, del 9 de diciembre 1985; *c*) el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 17 de noviembre de 1988; *d*) el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, del 6 de agosto de 1990; *e*) la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, del 9 de junio de 1994; *f*) la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, del 6 de septiembre de 1994; *g*) la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, del 6 de julio de 1999, y *h*) la Convención Interamericana contra el Terrorismo, del 3 de junio de 2002.

V. LOS PRINCIPIOS PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. se expresan los principios con base en los cuales se deben interpretar las normas sobre derechos humanos. En efecto, el párrafo segundo dispone que tales normas “se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a todas las personas la protección más amplia” (principio pro persona). El párrafo tercero señala que todas las autoridades “tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de *universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...*”.

Se debe tener presente que los principios que enumeran los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. de la Constitución tienen la función exclusiva de ser métodos o principios para interpretar las normas sobre derechos humanos, por lo que no es válido aplicarlos a normas de contenido

distinto. Por la misma razón de que son principios de interpretación, no constituyen por sí mismos derechos humanos.

El principio fundamental para interpretar los derechos humanos (principio pro persona, al que también suelen llamar *pro homine*), al cual se refiere el segundo párrafo del artículo 1o., cuando dispone que las normas sobre derechos humanos “se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a todas las personas la protección más amplia”.

Este principio fue expresado originalmente por el juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo, Corte IDH o Corte), Rodolfo E. Piza Escalante, en el voto separado que emitió con motivo de opinión consultiva OC 7/86:

En este aspecto, me parece que el criterio fundamental es el que impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual *obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen*. Ese criterio fundamental —principio pro homine del Derecho de los Derechos Humanos—, conduce a la conclusión de que su exigibilidad inmediata e incondicional es la regla, y su condicionamiento la excepción, de manera que si, en los términos en que está definido por la Convención el derecho de rectificación o respuesta, podría ser aplicado aun a falta de las referidas “condiciones que establezca la ley”, es un derecho exigible *per se*.²⁸

Esta afirmación de que las normas que consagran o amplían derechos humanos deben ser interpretadas extensivamente y las que los limitan o restringen deben ser interpretadas en forma restrictiva, constituye la idea central del principio pro persona.

Mónica Pinto define este principio en términos similares:

El principio *pro homine* es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual *se 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 su suspensión*

²⁸ Corte IDH, opinión consultiva OC/7, del 29 de agosto de 1986, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta*, párrafo 36. Cursivas nuestras. El voto mencionado puede ser consultado en el sitio de Internet www.corteidh.or.cr.

extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.²⁹

En el mismo sentido, Karlos Castilla señala que el principio pro persona tiene como fin que el operador jurídico aplique la norma más protectora o la interpretación de mayor alcance de ésta para reconocer o garantizar un derecho humano. Para Castilla, este principio permite: a) determinar la norma preferente, cuando existan dos o más normas vigentes y aplicables, y b) determinar la interpretación preferente de una misma norma, cuando ésta admita dos o más interpretaciones.³⁰

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio pro persona

...es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse 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.³¹

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia también ha afirmado que el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona:

En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia

²⁹ Pinto, Mónica, “El principio *pro homine*. Criterios de la hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Abregú, Martín y Courtis, Christian (coords.), Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004, p. 163. Cursivas nuestras.

³⁰ Castilla, Karlos, “El principio pro persona en la administración de justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 20, enero-junio de 2009.

³¹ Tesis aislada 1a. XXVI/2012 (10a.), “PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro V, febrero de 2012, t. 1, p. 659, reg. 2,000,263.

interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.³²

Sin embargo, la Suprema Corte ha precisado que si bien la reforma constitucional de 2011 incorporó el principio pro persona, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo previsto en el artículo 25 de la CADH, ello no significa que los órganos jurisdiccionales dejen de cumplir las formalidades y requisitos procesales ni que dejen de observar los diversos principios constitucionales y legales —legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada— o las restricciones que prevé la norma constitucional.³³

El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución prevé como principios de interpretación de las normas sobre derechos humanos los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los tres primeros principios fueron señalados en la Declaración y Programa de Acción aprobados el 25 de junio de 1993, por la Conferencia Mundial

³² Tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro V, abril de 2014, t. I, p. 204, reg. 2,006,225.

³³ Este párrafo intenta resumir las ideas centrales de las tres tesis de jurisprudencia que se indican a continuación: 1a./J. 10/2014 (10a.), “PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro III, febrero de 2014, t. I, p. 487, reg. 2,005,717; 2a./J. 56/2014 (10a.), “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL”, *GSJF*, Décima Época, libro VI, mayo de 2014, p. 772, reg. 2006485; y 2a./J. 98/2014 (10a.), “DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL”, *GSJF*, Décima Época, libro 11, octubre de 2014, p. 909, reg. 2007621. En el mismo sentido, véase la tesis de jurisprudencia VI.3o.A. J/2 (10a.), “PRINCIPIO PRO HOMINE Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. SU APLICACIÓN NO IMPLICA EL DESCONOCIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, febrero de 2013, t. 2, reg. 2002861.

de Derechos celebrada en Viena. La Conferencia sostuvo que los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos; así como que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí.³⁴

En la Proclamación de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán el 13 de mayo de 1968, ya se había hecho referencia al principio de *indivisibilidad* de los derechos humanos. Entonces se indicó lo siguiente: “Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible”.³⁵

El principio de la indivisibilidad de los derechos humanos significa, por tanto, que éstos no deben ser considerados en forma aislada, sino como parte del conjunto de todos los derechos humanos, y que, por lo mismo, tales derechos son interdependientes entre sí.

En este sentido, Hitters y Fappiano expresan que no es difícil advertir la indivisibilidad de los derechos humanos, pues basta para ello con revisar los diversos derechos humanos y percatarse de que no hay libertad efectiva si no existen las condiciones mínimas para su ejercicio, por lo que son los derechos económicos y sociales las garantías de instrumentación de los derechos civiles y políticos.³⁶

La universalidad consiste, por un lado, en la naturaleza propia de los derechos humanos que pertenecen a todos los seres humanos; pero también significa que no pueden desconocerse, limitarse ni restringirse aduciendo diferencias de regímenes políticos, sociales y culturales.³⁷

³⁴ Declaración y Programa de Acción de Viena, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 19, la cual puede consultarse en el sitio de Internet www.ohchr.org. En la misma Declaración se expresa: “La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

³⁵ Hitters y Fappiano, *op. cit.*, t. I, vol. 2, p. 1013.

³⁶ *Ibidem*, t. I, vol. 1, p. 433.

³⁷ *Ibidem*, p. 432.

Por otro lado, el juez Rodolfo E. Piza Escalante se refirió al principio de progresividad en el voto separado que expresó con motivo de la Opinión Consultiva OC-4/84, emitida por la Corte IDH el 19 de enero de 1984, en los siguientes términos:

En este aspecto, a mi juicio, tanto los principios de interpretación consagrados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, como los resultantes del artículo 29 de la Convención Americana, correctamente entendidos sobre todo a la luz del Derecho de los Derechos Humanos, fundamentan la aplicación de *criterios de interpretación e inclusive de integración principistas, finalistas y extensivos* en orden a la mayor protección de los derechos consagrados, criterios que de un modo u otro ya han sido potenciados por la Corte...

En lo que a mi opinión separada interesa, invoco como de particular importancia, en primer lugar, el principio de que *los derechos humanos son, además de exigibles, progresivos y expansivos*, caracteres estos que imponen una actitud interpretativa consecuente y, por ende, la necesidad de considerar en cada caso, no sólo el sentido y alcances de las propias normas interpretadas, en su texto literal, sino también su potencialidad de crecimiento, a mi juicio convertida en derecho legislado por los artículos 2 y 26 de la Convención Americana, entre otros instrumentos internacionales sobre la materia; el primero, para todos los derechos; el segundo, en función de los llamados derechos económicos, sociales y culturales.³⁸

Por su parte, Hitters y Fappiano señalan que el derecho internacional de los derechos humanos ha sido establecido como un mínimo común aceptado por la generalidad de los miembros de la comunidad de naciones y, por tanto, es susceptible de expansión; este derecho ofrece una garantía mínima, una suerte de “piso”, que no pretende agotar el ámbito de los derechos que merecen protección, por lo que ninguna disposición convencional puede menoscabar la protección más amplia que puedan ofrecer otras normas de derecho internacional o de derecho interno.³⁹ Los mismos autores sostienen que la progresividad de la protección de los derechos humanos hace necesaria una interpretación evolutiva (o muta-

³⁸ Corte IDH, opinión consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, p. 3. Cursivas nuestras.

³⁹ Hitters y Fappiano, *op. cit.*, p. 433.

tiva), en el sentido de que debe ajustarse a la época de la aplicación del instrumento internacional.⁴⁰

En el mismo sentido, Pedro Nikken, después de analizar varios casos en los que la Corte Internacional de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hicieron una interpretación con base en el principio de progresividad, concluye que los ejemplos descritos ilustran cómo esta interpretación del derecho ha sido un vehículo para extender el alcance de la protección ofrecida por un tratado de derechos humanos:

La adecuación de la interpretación a la valoración sobre el significado de los términos originales de una convención constituye lo que se ha llamado interpretación “evolutiva” o “dinámica”, lo cual, en el ámbito de los derechos humanos, representa una nueva manifestación de progresividad.⁴¹

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha considerado que el principio de progresividad

...es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque la observancia a dicho principio impide, por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección y, por otro lado, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección.⁴²

La misma Primera Sala ha sostenido que la interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida de los derechos humanos, por lo que no debe limitarse al texto expreso de la norma donde se reconoce ese derecho, sino que se debe fortalecer

...con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos interna-

⁴⁰ *Ibidem*, p. 424.

⁴¹ Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*, Madrid, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos-Civitas, 1987, p. 97.

⁴² Tesis aislada 1a. CXXXVI/2015 (10a.), “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU IMPACTO EN EL DESARROLLO EVOLUTIVO DE UNA DEFENSA ADECUADA Y EXCLUSIÓN DE PRUEBA ILÍCITA EN MATERIA PENAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, abril de 2015, t. I, p. 514, reg. 2,008,940.

cionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.⁴³

VI. EL CONTROL DE LA CONVENCIONALIDAD

En 1977, Mauro Cappelletti denominó “control de la legitimidad convencional del acto impugnado” a la función ejercida por la Corte Europea de Derechos Humanos para asegurar la vigencia y aplicación de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.⁴⁴ La jurisprudencia de la Corte Interamericana y la doctrina de nuestra región utilizan la expresión “control de la convencionalidad” para designar la función que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos para verificar si los actos de los poderes internos de los Estados partes respetan los derechos, las libertades y las garantías previstas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo, CADH o Convención); es decir, si tales actos son compatibles con la Convención.

Así como los tribunales constitucionales de cada Estado parte ejercen el control de la constitucionalidad de los actos de sus autoridades internas, la Corte Interamericana tiene a su cargo el control de la convencionalidad de tales actos, cuando son sometidos a su competencia. Este control de la convencionalidad encuentra su fundamento, en primer término, en el párrafo segundo del preámbulo de la CADH, que expresa lo siguiente:

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una *protección internacional de naturaleza convencional* coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos.

Por otro lado, al haber firmado y ratificado, en ejercicio de su propia soberanía, la CADH, cada Estado se sometió expresamente a las disposi-

⁴³ Tesis aislada 1a. CDV/2014 (10a.), “DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, noviembre de 2014, p. 714, reg. 2,007,981.

⁴⁴ Cappelletti, Mauro, “Justicia constitucional supranacional”, trad. de Luis Dorantes Tamayo, *Justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, p. 239.

ciones de ésta. En este sentido, los Estados partes se obligaron a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 1.1). En la misma Convención se define a la persona como todo ser humano (artículo 1.2).

Asimismo, asumieron la obligación de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades establecidos en la Convención, cuyo ejercicio no estuviera ya garantizado por sus propias disposiciones (artículo 2o.).

La Corte Interamericana interpretó la disposición contenida en el artículo 2o. de la Convención en el caso Castillo Petruzzi contra Perú, de la siguiente manera:

207... El deber general del artículo 2o. de la Convención Americana de Derechos Humanos implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.⁴⁵

Esta interpretación fue reiterada en el caso Bulacio contra Argentina, en los siguientes términos:

142. La Corte ha señalado en otras oportunidades que esta norma impone a los Estados partes la obligación general de adecuar su derecho interno a las normas de la propia Convención, para garantizar así los derechos consagrados en ésta.

Las disposiciones de derecho interno que sirvan a este fin, han de ser efectivas (principio del *effet utile*), lo que significa que el Estado debe adoptar

⁴⁵ Corte IDH, *caso Castillo Petruzzi y otros contra Perú*, sentencia del 4 de septiembre de 1998, serie C, núm. 41, párrafo 207. *Cf.* García Ramírez, Sergio (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, 2006, vol. I, p. 575. Los casos que citan en este trabajo también pueden ser consultados en el sitio de Internet de la Corte IDH: www.corteidh.or.cr

todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido.

143. El deber general establecido en el artículo 2o. de la Convención americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.⁴⁶

En este sentido, Ernesto Rey Cantor afirma que si un Estado incumple los compromisos internacionales derivados del artículo 2o. de la Convención, expidiendo leyes incompatibles con esa disposición, o violando los derechos humanos reconocidos en ella, corresponde a la Corte verificar dicho incumplimiento, para lo cual debe hacer “un *examen de confrontación normativo* del derecho interno (Constitución, ley, actos administrativos, jurisprudencia, prácticas administrativas o judiciales, etc.), con las normas internacionales”.⁴⁷ A este examen de confrontación se le llama precisamente “control de la convencionalidad”.

En el caso *Las Palmeras contra Colombia*, la Corte Interamericana señaló el sentido y alcance del control de la convencionalidad, en los siguientes términos:

32. La Convención Americana es un tratado internacional según el cual los Estados Partes se obligan a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción. La Convención prevé la existencia de una Corte Interamericana para “conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación” de sus disposiciones (artículo 62.3).

Cuando un Estado es parte de la Convención Americana y ha aceptado la competencia de la Corte en materia contenciosa, se da la posibilidad de que ésta analice la conducta del Estado para determinar si la misma se ha ajustado o no a las disposiciones de aquella Convención aun cuando la cuestión haya sido definitivamente resuelta en el ordenamiento jurídico interno.

⁴⁶ Corte IDH, *caso Bulacio contra Argentina*, sentencia del 18 de septiembre de 2003, sección C, núm. 100, párrafos 142 y 143. Cfr. García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, vol. II, pp. 347 y 348.

⁴⁷ Rey Cantor, Ernesto, *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos*, México, Porrúa, 2008, p. 43.

La Corte es asimismo competente para decidir si cualquier norma del derecho interno o internacional aplicada por un Estado, en tiempos de paz o de conflicto armado, es compatible o no con la Convención Americana. En esta actividad la Corte no tiene ningún límite normativo: toda norma jurídica es susceptible de ser sometida a este examen de compatibilidad.

33. Para realizar dicho examen la Corte interpreta la norma en cuestión y la analiza a la luz de las disposiciones de la Convención. El resultado de esta operación será siempre un juicio en el que se dirá si tal norma o tal hecho es o no compatible con la Convención Americana.⁴⁸

Este control de la convencionalidad es ejercido por la Corte Interamericana en sede internacional. La propia Corte ha sostenido que los poderes internos de cada Estado, particularmente los jueces, deben verificar que sus actos se apeguen no sólo a la Constitución y a las leyes internas, sino también a las disposiciones de la Convención Americana, para lo cual deben ejercer un control de la convencionalidad interno o en sede nacional.

En el caso *Almonacid Arellano contra Chile*, la Corte Interamericana se refirió al control de la convencionalidad que corresponde ejercer a los jueces y tribunales internos de cada Estado parte, en adición al control de convencionalidad en sede internacional que compete a la Corte IDH. En este sentido, sostuvo:

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. *Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.*

⁴⁸ Corte IDH, *caso Las Palmeras contra Colombia*, sentencia del 4 de febrero de 2000, párrafos 32 y 33. A partir de esta nota, las sentencias fueron consultadas en el sitio de Internet de la Corte IDH www.corteidh.or.cr.

125. En esta misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que “[s]egún el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”. Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.⁴⁹

En el caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú*, la Corte reiteró esta jurisprudencia sobre el control de la convencionalidad a cargo de los jueces nacionales:

128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.⁵⁰

VII. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Pero, al lado de este control de la convencionalidad, a los jueces nacionales también se les impone el deber de ejercer el control de la constitucionalidad; es decir, el deber de verificar que las leyes que aplican se apeguen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia había sostenido que el único órgano facultado para ejercer un control concentrado de constitucionalidad era el Poder Judicial de la Federación, a través del amparo,

⁴⁹ Corte IDH, *caso Almonacid Arellano contra Chile*, sentencia del 26 de septiembre de 2006, párrafos 124 y 125. Cursivas nuestras.

⁵⁰ Corte IDH, *caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú*, sentencia del 24 de noviembre de 2006, párrafo 128.

de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.⁵¹

En virtud de que el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución, reformado por el decreto publicado en el *DOF* del 10 de junio del 2011, impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, la Suprema Corte cambió su interpretación tradicional, para sostener que, al lado del control concentrado de constitucionalidad que ejercen los órganos del Poder Judicial de la Federación (por medio del amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad), los demás jueces del país también deben ejercer un control difuso de constitucionalidad, conforme a lo que prevé el artículo 133 de la Constitución, en forma incidental, durante los procesos ordinarios en los que son competentes; esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.

En el sistema de control concentrado de la constitucionalidad, los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación sí pueden expresar declaraciones generales sobre la constitucionalidad de la ley o norma general impugnada. En cambio, en el sistema de control difuso los demás jueces se deben limitar a dejar de aplicar o a no aplicar la ley o norma general que consideren contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Pleno de la Suprema Corte ha precisado las principales características de estos dos sistemas de control de la constitucionalidad, de la siguiente manera

⁵¹ Entre las últimas tesis de jurisprudencia que sostuvieron el control concentrado de la constitucionalidad se encuentran los números P./J. 73/99, “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, y P./J. 74/99, “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”, ambas publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, pp. 18 y 5, respectivamente. En la resolución dictada por el Pleno el 25 de octubre de 2011, dentro de la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, se determinó que quedaron sin vigencia las dos tesis de jurisprudencia mencionadas, como consecuencia de la entrada en vigor de los párrs. segundo y tercero del artículo 1o. constitucional, modificados mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. *Cfr.* tesis P. I/2011 (10a.), “CONTROL DIFUSO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 549, reg. 2,000,008.

Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.⁵²

Al lado de estos dos sistemas de control de la constitucionalidad, los jueces nacionales (federales y locales) deberán ejercer un control de la convencionalidad de las leyes o normas generales de las que sean competentes para interpretar y aplicar. Cuando los órganos competentes del Poder Judicial conozcan de la impugnación (a través del amparo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad) de leyes o normas generales que se consideren contrarias a los derechos humanos reconocidos en tratados de los que sea parte el Estado mexicano, podrán expresar declaraciones generales sobre si la ley o la norma general es contraria al tratado. Este sistema de control tiene carácter concentrado. En cambio, cuando los jueces nacionales conozcan de una ley o norma que estimen infringe un tratado internacional sobre derechos humanos en los que sea parte el Estado mexicano, por un medio distinto al amparo, las

⁵² Tesis aislada P. LXX/2011 (9a.), “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 557, reg. 160,480.

controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad y deberán limitarse a no aplicar esa ley o norma general, sin que puedan hacer una declaración general sobre su inconventionalidad. Éste es un sistema difuso de control de convencionalidad.

Estos sistemas de control han sido resumidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los siguientes términos:

Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.⁵³

Se trata, sin duda, de dos cambios jurídicos fundamentales en los sistemas de control de la constitucionalidad y de la convencionalidad de las leyes o normas jurídicas generales y actos. Por una parte, al lado del sistema de control concentrado de la constitucionalidad ejercido tradicionalmente por los órganos del Poder Judicial de la Federación, a través del amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (en cuyas resoluciones sí se podrá hacer un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley o el acto impugnado), se reconoce también la existencia de un sistema de control difuso de la constitucionalidad que compete ejercer a los jueces nacionales, cuando conozcan de procesos ordinarios (distintos a los tres procesos constitucionales mencionados), pero en cuyas sentencias se deberán limitar a no

⁵³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 18/2012 (10a.), “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011)”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XV, diciembre de 2012, t. 1, p. 420, reg. 2002264.

aplicar la ley o el acto que estimen inconstitucional, tal como estaba previsto en el artículo 133 de la Constitución Política. Los mismos sistemas de control concentrado y difuso se prevén para el control de la convencionalidad de las leyes y los actos.

Es una tarea que resulta muy compleja no sólo para los jueces y magistrados, sino también para los abogados y demás operadores del derecho.