

LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN INTERNO*

DR. HUMBERTO SUÁREZ CAMACHO**

La reforma constitucional de junio de 2011 solucionó un problema en nuestro sistema de fuentes, porque suprimió el concepto de "garantías individuales", para incorporar el de "derechos humanos", que tiene un efecto expansivo por tener su origen en la Constitución y en los tratados internacionales.

Lo anterior permite interpretar que ya no hay un problema de jerarquía normativa entre el orden internacional de derechos humanos y la Constitución, porque la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad imponen la obligación de que los Estados garanticen su cumplimiento, a partir del principio *pro persona* o de interpretación más amplia.

El contenido del artículo 1o. de la Constitución federal también obliga a que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, se encuentren obligadas a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y ello implica que los órganos jurisdiccionales federales y locales sean los primeros revisores de este cumplimiento.

El resultado es que la responsabilidad en los jueces y magistrados locales y federales se incrementó en el momento en que su labor se vinculó de manera directa con la Constitución y los tratados de derechos humanos, al exigirles la aplicación del principio *pro per-*

sona para la solución de conflictos, en un plano de universalidad,¹ interdependencia, indivisibilidad² y progresividad,³ únicamente confirma la obligación que tiene el Estado mexicano para proteger y procurar los derechos humanos.⁴

Los puntos anteriores nos permiten dimensionar los efectos de la reforma, ya que apenas hace muy poco tiempo el sistema constitucional fue exclusivamente concentrado y, por criterio de mayoría en la Suprema Corte de Justicia, se consideraba que a partir de la interpretación del artículo 133 constitucional, los tratados internacionales se ubicaban jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales.⁵

No obstante lo anterior, en el análisis del expediente varios 912/2010, que interpretó las obligaciones dirigidas al Poder Judicial por el caso interamericano Radilla Pacheco, el criterio mayoritario de la Suprema Corte determinó que el artículo 1o. constitucional obliga a ejercer "un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad".⁶

Tenemos así importantes conceptos que se introdujeron en nuestro sistema constitucional y que en un periodo muy breve transformaron los parámetros que se habían aplicado en la función jurisdiccional, porque los tratados de derechos humanos se ubican en un rango

* Ponencia presentada el 16 de mayo de 2012 en las Mesas Redondas "Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos: Un enfoque en la administración de justicia", organizadas por el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a través del Instituto de Estudios Judiciales.

** Magistrado del Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito.

34 Dr. Humberto Suárez Camacho

constitucional,⁷ ya que de encontrarse en un rango supralegal bastaría con interpretar la Constitución para invalidar su contenido, sin la obligación de atender a la interpretación más amplia de la persona, entre otros principios reconocidos en el artículo 1o. constitucional.

El control de convencionalidad *ex officio*, el principio *pro persona* y el reconocimiento de un control difuso, deben ser considerados como herramientas que facilitan el ejercicio jurisdiccional. Al respecto, conviene detallar sus características:

- a) El control de convencionalidad es un concepto que surge en el sistema interamericano, principalmente a partir del caso Almonacid Arellano y otros, y sostiene que el Poder Judicial está obligado a cumplir con los tratados internacionales ratificados por el Estado al que pertenece y por ello no puede mermar las disposiciones de la Convención Americana, aplicando leyes contrarias a su objeto y fin.⁸ En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que el control de convencionalidad operaría *ex officio* (es decir, sin necesidad de que sea solicitado por las partes) de manera concentrada o en forma difusa.
- b) El control de convencionalidad *ex officio* en un sistema difuso, pues implica que cada juzgador en el ámbito de sus competencias puede no aplicar normas que estime contrarias a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales, en atención al principio *pro persona*.⁹

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia determinó que el control de convencionalidad se desarrollará en tres vertientes:¹⁰

1. Interpretación conforme en sentido amplio. Lo cual significa que los jueces, y también las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los

derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados, en atención al principio *pro persona*.

2. Interpretación conforme en sentido estricto. Cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
3. Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Las tres vertientes definidas por la Suprema Corte permiten que, en principio, los jueces apliquen la interpretación *pro persona* a cada caso concreto, sin necesidad de pronunciarse por la inconstitucionalidad o decidir la inaplicación de otros ordenamientos.

Por otra parte, para el caso en que resulte evidente que una norma es contraria a la Constitución o un tratado de derechos humanos, sin posibilidad de lograr una armonización, ni compatibilidad con el sistema, el juez deberá inaplicar la norma que causa la violación de derechos humanos.

En el respectivo ámbito de competencias, también podrá surgir el problema de no aplicar la Constitución federal o un tratado de derechos humanos, por existir incompatibilidad entre sí, y al respecto, se deberá justificar razonadamente cuál de ambos ordenamientos resulta más benéfico para la persona, ya que en este supuesto estamos ante un control de convencionalidad de índole constitucional.

De esta manera es que en nuestro sistema jurídico existe un control constitucional y convencional, que puede ser mixto y concentrado, en atención a los órganos jurisdiccionales y su competencia, como a continuación se cita:¹¹

1. Concentrado: Para resolver controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos.
2. Control por determinación constitucional: Los juicios y controversias resueltos por los órganos jurisdiccionales en materia electoral.
3. Difuso: Se lleva a cabo por todos los tribunales y órganos jurisdiccionales, y permite la inaplicación de normas en caso de incompatibilidad con la Constitución y los tratados de derechos humanos.
4. Interpretación más favorable: Todas las autoridades del Estado mexicano, en los términos del artículo 1o. de la Constitución federal, para lo cual se exige la debida fundamentación y motivación, sin declaratoria de inconstitucionalidad o inaplicación de normas.

Problemática:

- a) La aplicación del principio *pro persona*, como elemento relevante para el control de legalidad, convencionalidad y constitucionalidad, no siempre es clara, toda vez que muchos jueces locales resuelven conflictos entre particulares y, por ello, deberán ser imparciales cuando acudan a este principio.
- b) Habrá supuestos en que el interés general imposibilite otorgar la protección más amplia a la persona.
- c) Con las acciones colectivas se deberá delimitar el principio *pro persona*, ya que en muchas ocasiones el juzgador se basa en las características del caso concreto.
- d) En materia penal se deberá guardar un equilibrio entre el acusado y la víctima o los daños a la sociedad, para no dejar en estado de indefensión a ninguna de las partes.
- e) Se deberá resguardar la seguridad jurídica y resolver con las reglas previstas para el procedimiento, para evitar desequilibrios entre las partes.
- f) Tratándose de personas en grado de vulnerabilidad, se deberá justificar razonadamente o reforzadamente cuándo no es fun-

dado su derecho o petición, ya que existe una amplia gama de tratados internacionales que les conceden trato preferente.

En otro punto, se deben atender las consecuencias que derivan de la reforma constitucional en derechos humanos, ya que de otras experiencias latinoamericanas que colocaron a los tratados de derechos humanos en el mismo nivel que la Constitución, se ha suscitado la necesidad de definir los alcances de un bloque de constitucionalidad (lo cual ya ha sido materia de discusión en la Suprema Corte de Justicia),¹² la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos que sean más favorables a la Constitución (posible caso de arraigo), la delimitación de un código o compilación de los tratados de derechos humanos que sí son de rango constitucional, el grado vinculante de la jurisprudencia internacional de derechos humanos, entre otros, que surgirán a partir de las características de nuestro Derecho Interno.

En estas condiciones, será importante que persista la constante comunicación entre los diversos órganos jurisdiccionales, para lograr que la solución de los conflictos se lleve a cabo respetando los efectos de la reforma constitucional, sin afectar la uniformidad que se requiere en un sistema que también se encuentra obligado a proteger la seguridad jurídica.

NOTAS

- 1 Pedro Nikken señala que la universalidad de los derechos humanos se debe a que son inherentes a la condición humana y no pueden invocarse diferencias de regímenes políticos, sociales o culturales como pretexto para ofenderlos o menospreciarlos. Cfr. "El concepto de derechos humanos", *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, San José, IIDH, 1994, p. 6.
- 2 El término de "indivisibles" o "interdependientes" se refiere esencialmente a que tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, se encuentran vinculados y no pueden jerarquizarse o sobreponerse

36 Dr. Humberto Suárez Camacho

- unos a otros. En este contexto, en la Oficina del Alto Comisionado de la ONU se menciona lo siguiente: "Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás", <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>.
- 3 Por la "progresividad" se puede entender que "la protección de los derechos humanos se plasma en un régimen que es siempre susceptible de ampliación, mas no de restricción y que también atañe a la integración de la regulación internacional entre sí y con la nacional. La mayoría de los tratados sobre derechos humanos incluyen una cláusula según la cual ninguna disposición convencional puede menoscabar la protección más amplia que puedan brindar otras normas de derecho interno o de derecho internacional", Pedro Nikken, *op. cit.*, p. 10.
 - 4 Conviene mencionar que la Declaración adoptada en Viena el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, explícitamente afirma en el punto 5 lo siguiente: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. 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".
 - 5 Tesis: P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 2007, p. 6: "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el

texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional".

- 6 Tesis: P. LXVII/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 535: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucional, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

- 7 Cfr. Ayala Corao, Carlos M., "La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias", en Méndez Silva, Ricardor (coord.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- 8 Párrafo 124 del Caso contencioso, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, septiembre de 2006, "que los tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Por ello, 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".
- 9 Tesis: P. LXX/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Décima Época, diciembre de 2011, p. 557: "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. 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 cuenta 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".
- 10 Tesis: P. LXIX/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, Décima Época, diciembre de 2011, p. 552: "CASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país —al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano— deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte".
- 11 Expediente Varios 912/2010, p. 36.
- 12 Discusión de los asuntos CT 21-2011 y CT 293/2011.