



T1\_CRV-IX-05-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

**CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX**  
*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*  
*Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por  
**Samuel Hernández Apodaca**

**“DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA  
REFORMA DEL 2011”**

***Abril 2016***

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

## DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL 2011

Samuel Hernández Apodaca<sup>1</sup>

### INTRUDUCCIÓN

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, por su dimensión y trascendencia, trae consigo la necesidad de ser explicitada, que se precisen su sentido y alcance, así como sus limitaciones y aquellas cuestiones que han quedado fuera de consideración, que deberán ser objeto de adiciones o adecuaciones ulteriores. Sólo de esta manera los destinatarios y operadores jurídicos podrán optimizar al máximo el contenido de la reforma, que podemos calificar como un parteaguas en la vida constitucional de nuestro país en materia de derechos humanos.

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho. CEO & Founder de PaideiaMx, Consultoría para el conocimiento. Director de la Revista Quaestionis. Líneas de investigación: iusfilosofía, Derecho parlamentario, derecho político y movimientos sociales. Miembro de Red de Investigadores Parlamentarios de la Cámara de Diputados (REDIPAL) Autor de la columna Iusfilosofando. Sus libros más recientes Filosofía del Derecho. Cuestiones fundamentales. Construyendo investigaciones (coautor); Así vemos México (coordinador); Redacción y técnica legislativa –el arte de crear leyes-; Así vimos México (Coordinador). Twitter @iusfilosofo.

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

## **1. CAMBIOS SUSTANTIVOS Y OPERATIVOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

La reforma en materia de derechos humanos de 2011, implica la modificación y cambios a la denominación del capítulo I del título primero, así como los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II , de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

### 1. Cambios sustantivos o al sector material

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

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

### 2. Cambios operativos o al sector de garantía

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

- a) La interpretación conforme;

- b) El principio pro persona;
- c) Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos;
- d) La prohibición de celebrar tratados que alteren o menoscaben los derechos humanos, tanto los previstos en la Constitución como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados;
- e) La regulación de los límites, casos y condiciones para la suspensión y restricción provisional del ejercicio de algunos derechos humanos;
- f) El requisito de previa audiencia para la expulsión de extranjeros;
- g) La exigencia de que las autoridades funden, motiven y hagan pública, en su caso, la negativa de aceptar o cumplir las recomendaciones que les dirijan las comisiones de derechos humanos, así como la posibilidad de que las autoridades comparezcan ante los órganos legislativos correspondientes a explicar los motivos de su negativa;
- h) La ampliación de la competencia de las comisiones de derechos humanos, para conocer de asuntos laborales;
- i) El traslado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la facultad investigadora asignada originalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- j) La posibilidad de que las acciones de inconstitucionalidad que puedan presentar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos respectivos de las entidades federativas, en el ámbito de su respectiva competencia, contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, se puedan enderezar respecto a violaciones a los derechos humanos previstos en la Constitución, pero también en los tratados internacionales de derechos humanos.

## **2. MÉXICO Y LOS DERECHOS HUMANOS**

En este apartado quiero referirme a los antecedentes nacionales sobre el tema de los derechos humanos, para ellos me parece oportuno decir que fue hasta principios de los años noventa que los derechos humanos figuraron en la agenda de la política exterior de México, fundamentalmente mediante la participación del país en los organismos internacionales especializados en la materia.

El Estado mexicano introdujo este asunto como parte de sus relaciones bilaterales con otros países e interactuó poco con actores internacionales no estatales interesados en

los derechos humanos, por lo menos hasta la década de los ochenta. (Saltalamacchia, Ziccardi Natali, Ana Covarrubias Velasco (2011) “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”. en *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un Nuevo Paradigma*. p. 4)

México sostuvo una posición ambigua ante la agenda internacional de los derechos humanos: de respaldo y hasta de exaltación en el discurso, pero en la práctica recelosa e incluso obstruccionista ante el ulterior desarrollo del régimen; estuvo dispuesto a promover solamente el multilateralismo tradicional que subrayaba la defensa de los intereses y los derechos de los Estados-nacionales, colocando la soberanía y la no intervención como ejes rectores de la cooperación internacional en materia de derechos humanos.

Pero esto solo le funcionó por algunos años, ya que comenzó a tambalearse en la medida en la que más actores no estatales se involucraron en esta agenda internacional, y en la que la justiciabilidad de las normas internacionales fue avanzando al amparo de nuevos tratados o convenciones internacionales.

Poco a poco la tensión original entre la proclamada adhesión del país al derecho internacional en general, así como a los derechos del hombre en particular, y su posición defensiva frente al avance progresivo del régimen de derechos humanos, empezó a cobrarle su postura.

Y es que el régimen de partido hegemónico -aunque formalmente “democrático”- se fincó en el uso endémico y extenso de prácticas autoritarias, en la práctica no resistían la prueba del escrutinio internacional en materia de derechos fundamentales.

Durante mucho tiempo los gobernantes mexicanos no tuvieron que preocuparse por esto último, ya que en México el propio discurso de los derechos humanos, así como los instrumentos internacionales para su promoción o defensa, eran desconocidos por la sociedad.

Durante el primer semestre de 1945 el gobierno de México asumió una actitud sorprendentemente internacionalista por lo que hace a la protección de los derechos humanos en el sistema internacional, tanto en el ámbito regional como en las discusiones sobre la creación de Naciones Unidas.

Entre el 21 de febrero y el 8 marzo de 1945 se celebró la *Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz*, también conocida como *Conferencia de Chapultepec*, en la ciudad de México. El propósito fue discutir las propuestas para el orden internacional de posguerra emanadas de la reunión de las grandes potencias vencedoras en Dumbarton Oaks, y generar posiciones comunes por parte de los países del continente.

Cuando en la década de los setenta comenzó a cobrar fuerza la construcción de redes transnacionales de derechos humanos en América Latina debido a los abusos de las dictaduras militares, éstas no se extendieron a México, y el caso mexicano pasó mayormente desapercibido en la escena mundial.

México apoyó la resolución XL, titulada Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre, que fue predecesora de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Ahí se proclamó la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios consagrados en el Derecho Internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre, y se favoreció un sistema de protección internacional de los mismos.

El preámbulo señalaba que para que esa protección sea llevada a la práctica se requiere precisar tales derechos —así como los deberes correlativos— en una Declaración adoptada *en forma de Convención* por los Estados. Por esta vía el gobierno de México aceptaba en principio que los derechos humanos fueran objeto de un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante.

La posición inicialmente favorable a la construcción de un régimen internacional de derechos humanos fuerte, sin embargo, cambió pronto, como resultado del tenor de las discusiones en San Francisco. Hacia noviembre de 1945 México “volvió a su posición tradicional como acérrimo defensor del dominio reservado del Estado” frente a la acción internacional en asuntos de índole interna y, en particular, a la protección de los derechos fundamentales.

Al respecto Saltalamacchia y Covarrubias nos ilustran sosteniendo que en 1948 las delegaciones mexicanas recibieron la instrucción de fijar su posición de acuerdo con los siguientes lineamientos:

1. Los derechos humanos no deben ser objeto de una convención, sino de una simple declaración.
2. Es inadmisibles la llamada protección internacional de los derechos humanos, por lo que no puede aceptarse nada que tienda a constituir una maquinaria internacional para proteger tales derechos.
3. Debe apoyarse cualquier tendencia en el sentido de fortalecer la protección nacional de los derechos humanos mediante soluciones de derecho interno, tales como la institución mexicana del juicio de amparo.

En adelante la política exterior de México se basó en estas premisas intrascendentes, durante este periodo el grado de compromiso de México con el sistema internacional de

promoción y protección de los derechos humanos fue débil, y en ningún caso se aceptó delegar competencias contenciosas o de supervisión a instancias internacionales cuando el reconocimiento de tales facultades era optativo. Modelo clásico de un viejo, desgastado y aunque lo negara autoritario modelo hegemónico.

Durante estas décadas y en el marco de su vocación legalista y multilateral, los gobiernos de México tuvieron presencia tanto en las negociaciones de los instrumentos jurídicos internacionales como en algunos organismos importantes, como la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Es decir, aunque México no se planteó como país líder en esta materia, tampoco dejó de reaccionar en momentos clave del desarrollo del régimen regional y universal de los derechos humanos.

No obstante, a medida que el régimen internacional fue evolucionando hacia un mayor grado de precisión de sus normas que pretendían mejores mecanismos de tutela internacional, la posición de México comenzó a complicarse. Fue cada vez más difícil hacer coincidir, el discurso de respaldo a la agenda internacional de los derechos humanos y la postura en materia procedimental, que correspondía a un soberanismo defensivo que promulgaba la no intervención de organismos internacionales en la vida política interna de nuestro país.

Fue así que en 1969 nuestro país participó a fondo en las discusiones que condujeron a la redacción final de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, el afán del gobierno mexicano fue restringir las facultades que el anteproyecto original contemplaba para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cabildeó intensamente en contra del establecimiento de una Corte Interamericana de Derechos Humanos con competencia jurisdiccional obligatoria.

Finalmente, varias de las objeciones de México (junto con las de otros países) fueron tomadas en cuenta, por lo que en el texto final se disminuyeron las facultades de la Comisión y, lo que es más importante, aunque sí se creó la Corte, también se estableció que su jurisdicción tendría un carácter optativo. (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica (1969) pp.75-78)

Dice Mónica Toussaint que: (...) la delegación mexicana -presidida por el jurista Antonio Martínez Báez- estimó que resultaría contraproducente para el país formar parte de la reducida minoría que votaría en contra, por lo que en el último momento México cambió su posición y brindó su apoyo para la adopción de la Convención. (Toussaint, Antonio de Icaza Mónica: *La alegría de servir*, (2009), p. 97)

Debido a la desconfianza que suscitaba esta evolución del sistema interamericano de derechos humanos, la delegación de México sintió la necesidad de emitir una declaración en la que subrayaba el carácter voluntario de la aceptación de la jurisdicción de la Corte e insistió en que fuera anexada al acta final de la Conferencia de San José.

El Estado mexicano dejó pasar doce años antes de ratificar la Convención. Fue hasta 1981 que México se puso al corriente con algunos de sus compromisos internacionales: se ratificaron los principales tratados internacionales de derechos humanos, es decir, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PID CP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDES C) y la ya citada Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Fue tal la negativa del gobierno de esos años que México se negó a reconocer la competencia contenciosa de la Corte. En 1985, el entonces canciller, Bernardo Sepúlveda, recordó los motivos por los cuales México rechazaba la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su razonamiento expuso:

“Hay algunas cuestiones... que tienen que ser dirimidas no únicamente a la luz de las consideraciones políticas o con relación a los fines superiores del respeto a los derechos humanos. Hay algunas consideraciones que tienen que ver, por ejemplo, con el ejercicio del poder político en foros internacionales y con la capacidad de determinados intereses de hacer prevalecer un punto de vista en contra de países débiles. La experiencia mexicana no ha sido siempre positiva en lo que hace al sometimiento de diferendos a instancias internacionales. Llámese Fondo Piadoso de las Californias, llámese Isla de la Pasión, llámese Chamizal. En todas estas instancias en que hemos sometido diferendos con otros Estados a la jurisdicción de órganos arbitrales, nuestra experiencia ha sido negativa... la razón nos fue negada por juegos de poder, por juegos de intereses o, en su caso, fue diferido el acatamiento de la justicia, la ejecución de la sentencia por un lapso bien prolongado. De ahí... que haya también un justo temor al sometimiento, no al arbitraje, sino a la arbitrariedad...

Hemos visto en épocas recientes y desde luego sufrido en épocas pasadas, manipulaciones de instituciones judiciales o arbitrales internacionales. De ahí que haya reservas a la consideración de un compromiso obligatorio en lo que hace a tribunales de esta índole”.

A mediados de los años ochenta aparecieron los primeros organismos civiles interesados en la promoción de los derechos humanos, entre los que destacan Academia



Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro.

Por esos años, los organismos civiles de derechos humanos en México comenzaron a tener un acompañamiento internacional, de dos de las principales organizaciones de derechos humanos internacionales: Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

En 1986 y en 1990, respectivamente, ambas organizaciones emitieron informes sobre la situación de los derechos humanos en México, que, por primera vez en la historia, fueron ampliamente divulgados. Fue así que los hasta entonces desconocidos informes anuales de derechos humanos producidos por el Departamento de Estado de Estados Unidos comenzaron a tener difusión en el país.

Hacia finales de los años ochenta el tema de los derechos humanos en México había logrado suficiente audiencia pública en el plano nacional, y cobraba visibilidad en el internacional. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) lo identificó ya como un problema difícil de soslayar.

De manera bastante inesperada Salinas de Gortari dio un paso que, visto en retrospectiva, resultó decisivo para la generación de una cultura de los derechos humanos en México: en junio de 1990 creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), inspirada en la figura del defensor del pueblo u ombudsman.

En 1992, la existencia de la CNDH fue elevada a rango constitucional y se mandató la creación de comisiones locales en todos los estados de la República. La institucionalización de la agenda de los derechos humanos por parte del Estado tuvo al menos dos efectos positivos: legitimó este tema en la escena nacional y abrió nuevas avenidas de presión e interlocución para los actores sociales involucrados.

En junio de 1993 se celebró la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en el marco de Naciones Unidas, donde se introdujo la propuesta —fuertemente respaldada por Estados Unidos y la Unión Europea— de crear la Oficina del Alto Comisionado. Un cuarto de siglo había transcurrido desde la Conferencia de San José, pero poco había cambiado la posición mexicana en este ámbito.

El gobierno mexicano se opuso a tal iniciativa y sostuvo que era necesario “conjugar la soberanía nacional con los consensos globales”. México apoyaba la cooperación internacional para “fortalecer la protección efectiva y genuina de los derechos humanos, pero siempre teniendo en cuenta la perspectiva nacional”: el objetivo último debía ser crear un ambiente en el que cada nación pudiera promover los derechos humanos “a partir de

avances y esfuerzos propios”. (*Proceso*,(1993) “Derechos humanos: incorporan a México al club de los renegados”)

El 20 de diciembre de 1993 se aprobó por votación unánime la resolución 48/141, por la que se creó el cargo de Alto Comisionado de Derechos Humanos. La principal victoria de los primeros fue que se eliminó el mandato específico del Alto Comisionado para conducir misiones de investigación *in situ*.

Las diferencias entre un momento y otro son elocuentes: mientras que en 1969 la posición soberanista de México fue compartida por muchos otros en el sistema interamericano (incluyendo Estados Unidos), en 1993 el gobierno mexicano debió esforzarse por no quedar aislado en su resistencia y ser identificado con las posiciones lideradas por países extracontinentales, como China e Indonesia.

El canciller Manuel Tello explicó en 1994 en su Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Manuel Tello al Senado de la República Mexicana

“Después de difíciles negociaciones, en las que México participó de manera activa, se logró aprobar por consenso la resolución que crea esta nueva figura. Nos complace que este cargo... tenga un mandato claro y preciso, siempre sujeto a las normas del derecho internacional vigentes en la materia”.

Con la llegada de Ernesto Zedillo a presidencia, la posición tradicional de la política exterior de México en materia de derechos humanos comenzó a cambiar. El cambio fue gradual, difícil, y pareció estar orientado por reacciones defensivas más que por un diseño claro e intencional. Para explicarlo es necesario tomar en cuenta nuevamente la interacción entre factores de los ámbitos estatal y sistémico.

La infraestructura institucional para la promoción y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos —integrada por la CNDH y las comisiones estatales— cumplió un importante papel educador de la sociedad en esta materia. Poco a poco la sociedad mexicana se familiarizó con el enfoque de los derechos humanos y dicho discurso pasó a ser de uso corriente entre los partidos y los actores políticos nacionales. Esto implicó que más actores intentaran incidir en la política exterior de México en materia de derechos humanos.

Dicen Saltalamacchia y Covarrubias al respecto:

(...) México ya había optado por buscar su inserción internacional mediante la apertura comercial y la integración con América del Norte. Sin embargo, también tuvo

que enfrentar las exigencias de la “agenda liberal” internacional que se impuso en la posguerra fría. Auspiciada por Estados Unidos y la Unión Europea, dicha agenda proponía el trípode de promoción del libre mercado, la democracia y los derechos humanos. De manera explícita se intentaba vincular los intereses económicos de los países con condiciones de tipo político. En ese sentido, las presiones para reformular la concepción tradicional mexicana sobre la soberanía se fueron acumulando.

Ernesto Zedillo inició su periodo presidencial en circunstancias sumamente difíciles: la crisis financiera de finales de 1994 y principios de 1995 y las consecuencias, internas e internacionales, que tuvieron el levantamiento zapatista el 1 de enero de 1994, y los asesinatos de Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la presidencia, y de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general de ese partido.

Frente al problema económico, la política exterior no fue inicialmente una prioridad. Sin embargo, muy pronto el conflicto en Chiapas cobró dimensiones internacionales: el zapatismo y su discurso indigenista despertó simpatías internas y externas.

Por primera vez en la historia el país fue objeto de campañas internacionales sistemáticas y sostenidas en materia de derechos humanos. Organizaciones de la sociedad civil mexicanas y extranjeras conformaron redes transnacionales recurrieron con mayor frecuencia al litigio internacional, especialmente ante la CIDH, donde el número de casos de peticionarios mexicanos comenzó a crecer.

En los primeros años de este periodo, el gobierno mexicano mantuvo su posición tradicional, a pesar de las crecientes críticas por parte de los diversos actores internacionales sobre la falta de garantías y el abuso a los derechos fundamentales en México. Sin embargo, en 1996 se dio el primer gran cambio: el gobierno de México invitó por primera vez a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a visitar el país para observar la situación de los derechos humanos *in situ*.

La visita de la CIDH sugirió una forma distinta de entender la soberanía y el alcance del régimen internacional por parte del gobierno mexicano.

La segunda medida fue todavía más importante. Se trató del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998. El momento y el contexto sugieren que ésta fue una iniciativa para responder a la crítica internacional, que se había fortalecido por el tema de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y a raíz de la matanza en la comunidad de Acteal, Chiapas, en diciembre de 1997.

Dos decisiones más ilustran la nueva actitud del gobierno mexicano: la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, que incluyó una *cláusula democrática*, y del Estatuto de Roma, que dio origen a la Corte Penal Internacional (CPI). Aunque el estatuto no se ratificó sino hasta 2005, después de que se modificara el artículo 21 de la Constitución, que establece que el Senado deberá reconocer casuísticamente la jurisdicción de la CPI sin duda fue un gran paso.

En estos años el Estado mexicano se enfrascó en agrias controversias públicas con los defensores de derechos humanos extranjeros y se propuso controlar su actividad en el país argumentando la defensa de la soberanía nacional y, en algunas ocasiones, razones de seguridad nacional.

Preocupada por el deterioro de la imagen internacional de México, la cancillería tomó la iniciativa y promovió la creación de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. Ésta se presentó como un espacio donde las OSC nacionales y extranjeras podrían expresar sus opiniones, así como el canal mediante el cual lo que dictaba la norma internacional se hacía cumplir en México.

Tal como se había hecho en 1994, pero en circunstancias muy distintas, el gobierno mexicano permitió la presencia de observadores electorales internacionales en las elecciones presidenciales de 2000. El resultado de aquellos comicios fue histórico: por primera vez desde inicios del siglo anterior el habitante de Los Pinos no pertenecía al partido emanado de la Revolución.

Con la llegada de un nuevo partido a la presidencia de la república, parecía que la política exterior de derechos humanos podría ser complementaria con la meta de generar una comunidad de intereses con el vecino en la arena internacional. Sin embargo, a partir del 11 de septiembre de 2001 Washington entró en la lógica de la “guerra contra el terrorismo” con la consiguiente merma en su compromiso con las libertades y los derechos fundamentales. Justo cuando México abrazaba sin cortapisas la agenda internacional de los derechos humanos.

Para reforzar la agenda de los derechos humanos dentro de la cancillería se llevó a cabo una modificación en su estructura orgánica por la cual se creó la Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia. Al frente de la subsecretaría fue nombrada una reconocida activista de derechos humanos.

El gobierno panista extendió una invitación permanente a todos los observadores de derechos humanos que quisieran visitar el país, ya fuera como representantes de

organizaciones intergubernamentales o de la sociedad civil. Así quedó abrogada la ley para regular la actividad de observadores de derechos humanos en México que había aplicado el gobierno de Zedillo.

En 2001, por ejemplo, se reconoció la competencia del Comité contra la Tortura, para recibir y examinar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de esa práctica, y en 2002 se ratificó el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La disposición del gobierno mexicano al escrutinio internacional se tradujo en un buen número de visitas de relatores y grupos de trabajo.

Hasta 2005 se habían registrado dieciséis visitas a México, y se habían recibido 388 recomendaciones en la materia.

En LVII periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, México y Costa Rica promovieron la adopción del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, y presentaron una resolución —adoptada por unanimidad—, que obliga a los Estados a garantizar que cualquier medida que se tome en contra del terrorismo debe apegarse al derecho internacional, en particular en lo referente a los derechos humanos, el refugio y el derecho internacional humanitario.

En 2005 finalmente se ratificó el Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional México pasó de sostener una posición defensiva a una proactiva, frente al régimen internacional de derechos humanos.

La atención que ha puesto el gobierno de Felipe Calderón en la llamada “lucha contra el narcotráfico” ha resultado en la creciente crítica de organizaciones internas e internacionales sobre violaciones de los derechos humanos. Más aún, el Congreso estadounidense ha discutido en varias ocasiones el condicionamiento de recursos para la Iniciativa Mérida a que el gobierno mexicano respete los derechos humanos.

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

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

### 3. LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE 2011

La reforma que incluye la figura de derechos humanos en la constitución de nuestro país es sin duda un paso fundamental para la consolidación de un Estado constitucional y democrático de derecho; si bien es cierto que es necesario avanzar en otros rubros igual de importantes, es fundamental distinguir este paso importante que incluye no sólo el reconocimiento formal de esos derechos, sino que también está obligado a garantizar su práctica.

La propia doctrina ha subrayado la necesidad de distinguir entre los derechos — llámeseles humanos o fundamentales— y sus garantías individuales, porque una cosa es el aspecto sustantivo que se protege y otra el aspecto adjetivo o procesal con el que se ofrece protección. La nueva redacción constitucional parte de esa elemental distinción, que nos recuerda que una cosa son los derechos y otra sus medios de tutela. Con la reforma constitucional y su nueva denominación se supera una confusión, que hasta ahora había tenido consecuencias nocivas en la comprensión de las capacidades normativas y vinculantes de algunos derechos particularmente sensibles, como lo son los derechos sociales (vivienda, salud, educación, medio ambiente, entre otros).

De ahí la idea muy actual que sostienen algunos autores como Carbonell y Pedro Salazar respecto a que en una sociedad en la que los derechos son reconocidos normativamente, pero en los hechos son menospreciados y violados tanto por las autoridades como por las particulares, la realidad será autoritaria, inequitativa, opresora. Por ello, el reconocimiento constitucional de los derechos es sólo un primer paso para que el constitucionalismo de los derechos sea un rasgo distintivo de un Estado determinado.

Dice la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su preámbulo: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros”.

Esta simple referencia da paso a la necesidad de que mujeres y hombres tengan una cartilla mínima de derechos, no sólo reconocidos sino protegidos por el Estado.

A partir de la entrada en vigor de la reforma no hay duda alguna: la Constitución prevé derechos humanos. Por ello al analizar la frase completa “Los derechos humanos y sus garantías”, encontramos que no evoca dos tipos de derechos, por una parte los derechos humanos y, por la otra, las conocidas garantías individuales, sino que se alude a los derechos humanos, y técnicamente, a los instrumentos que le sirven de garantía; esto

es, los medios a través de los cuales se busca su eficacia cuando las autoridades los desconozcan o de plano los transgredan.

La advertencia de Carmona Tinoco es pertinente:

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

Uno de los temas más relevantes que significa un parteaguas en el orden jurídico mexicano es el otorgamiento de rango constitucional a las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales, con la correspondiente obligación de su acatamiento por parte de los operadores jurídicos. Quizá por ello sea pertinente rescatar lo que Beuchot afirmaba: “los derechos humanos existen independientemente de que no se los reconozca o de que no se los cumpla.

#### **4. LA REFORMA DE 2011**

El artículo 1o. deja en claro que el género único son los derechos humanos, los cuales se encuentran, por una parte, en el texto constitucional y, por la otra, en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

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

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados

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

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

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

Ahora bien sobre la elevación a rango constitucional de las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales y el artículo 133 constitucional.

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

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Como puede advertirse de la última parte de esta norma constitucional, los jueces locales aplicarán “la Ley Suprema de toda la Unión” (donde se encuentran los tratados internacionales) cuando exista incompatibilidad con alguna otra norma que no integre dicha



“Ley Suprema”, lo que implica que los jueces del fuero local deben, incluso, desaplicar la norma incompatible con ese “bloque de constitucionalidad”. En otras palabras, es el propio texto constitucional el que otorga facultades a los jueces del fuero común para ejercer el “control difuso de constitucionalidad”.

En otras palabras, es el propio texto constitucional el que otorga facultades a los jueces del fuero común para ejercer el “control difuso de constitucionalidad” y, por tanto, la CADH válidamente puede convertirse en un parámetro de control, y no sólo la Constitución. De esta forma, como lo ha sostenido la propia Corte IDH, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia “en todos los niveles” están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la CADH, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

La última parte de esta previsión es de especial significación para el grado de intensidad del “control difuso de convencionalidad”, toda vez que los jueces deben ejercerlo “en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”. Como lo hemos analizado con antelación, todos los jueces deben realizar dicho “control”, y el grado de intensidad lo determinarán las competencias y regulaciones procesales correspondientes.

## FUENTES CONSULTADAS

- SALTALAMACCHIA Ziccardi, Natalia Ana Covarrubias Velasco “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”. *en La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un Nuevo Paradigma*. Miguel Carbonell Pedro Salazar Coordinadores. UNAM, México, 2011. p. 4
- Lineamientos contenidos en el memorando del 19 de marzo de 1948 formulado por el licenciado Pablo Campos Ortiz, miembro de la delegación mexicana ante la IX Conferencia Internacional Americana. Memorando transcrito en el documento: Carta de Germán Fernández del Castillo a Jaime Torres Bodet, presidente de la delegación mexicana, sexta comisión de la OEA , referente a la Declaración Americana de Derechos y Deberes Esenciales del Hombre, Bogotá, Colombia, 26 de abril de 1948, s. p.
- Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969. Actas y documentos (OEA /Ser.K/XVI /1.2), Secretaría General, Organización de Estados Americanos, p. 102. Citado en García Ramírez, Sergio, Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 75-78, donde se incluye el contenido textual de las observaciones de México.
- TOUSSAINT Antonio de Icaza, Mónica. *La alegría de servir*, México, SRE, 2009, p. 97
- “Comparecencia del C. Lic. Bernardo Sepúlveda Amor”, *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, LIII Legislatura, año I, 11 de diciembre de 1985.
- “Derechos humanos: incorporan a México al club de los renegados”, en *Proceso*, 28 de junio de 1993, p. 40. Intervención del canciller Fernando Solana durante la Conferencia.
- Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Manuel Tello al Senado de la República Mexicana, 1993- 1994, México, SRE, 1994, pp. 23 y 24.

“Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, preámbulo”, en *Derechos humanos, Instrumentos de protección internacional*, programa de cooperación sobre derechos humanos, SER, México, 2004. p.22