



NACIONES UNIDAS
ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS
OFICINA EN MEXICO

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
OFFICE IN MEXICO

Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de la ceremonia de inauguración del Foro sobre garantías y mecanismos de defensa de los Derechos Humanos

(Palacio Legislativo de San Lázaro -3 de julio de 2007)

Para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no es suficiente con que los Estados reconozcan un conjunto de derechos humanos en favor de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, sino que además es indispensable que establezcan un recurso efectivo para que las personas puedan exigir sus derechos ante las autoridades correspondientes.

Es por ello, que un tema que no puede omitirse en el esfuerzo por reformar integralmente la Constitución en materia de derechos humanos, es el de los mecanismos y recursos para la protección y defensa de los mismos. Es muy claro que una constitución que pretenda realmente contemplar la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales como asunto central, debe contemplar verdaderos medios de garantía para hacer exigibles y justiciables esos derechos.

En lo que se refiere a la protección de los derechos humanos contenida en la Constitución mexicana ésta contempla vías jurisdiccionales y no jurisdiccionales y, de manera indirecta, debido a la adhesión del país a los tratados en la materia, también mecanismos internacionales de tipo cuasi-jurisdiccional y jurisdiccional para hacer valer estos derechos.

Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos

En los últimos años el Estado mexicano ha reconocido la competencia de un importante número de mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. El 16 de diciembre de 1998 el Estado mexicano ratificó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos. Posteriormente, el 15 de marzo de 2002, el Estado mexicano reconoció la competencia del Comité de Derechos Humanos, del Comité contra la Tortura, del Comité contra la Discriminación Racial y del Comité para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, para recibir comunicaciones individuales de las personas que hayan sufrido violaciones a sus derechos reconocidos en aquellos instrumentos cuyo cumplimiento es vigilado por algún comité.

Lo cual implica que actualmente las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado mexicano pueden acudir, una vez que hayan agotado todas las instancias locales, a los diversos mecanismos internacionales con el fin de exigir el cumplimiento de las obligaciones que el Estado mexicano ha asumido en materia de derechos humanos al ratificar los diversos instrumentos internacionales.

En este sentido, para avanzar en la protección y en la garantía de los derechos humanos en el país sería importante que el Estado mexicano establezca en el plano nacional una legislación adecuada que

permita garantizar el cumplimiento efectivo de las sentencias y resoluciones de los mecanismos internacionales. Incluso sería aconsejable que a nivel constitucional se pudiera establecer la obligación de parte del Estado mexicano de garantizar que las sentencias y fallos de los mencionados mecanismos serán efectivamente ejecutados a nivel nacional, incluidas las disposiciones referentes a la reparación del daño de las víctimas.

Mecanismos jurisdiccionales nacionales

En relación con la protección jurisdiccional de los derechos humanos a nivel nacional, el juicio de amparo constituye el recurso aplicable por excelencia. Sin embargo, en la práctica, la protección constitucional a través del juicio de amparo se ha entendido reservada a las llamadas garantías individuales, de acuerdo con el artículo 103, fracción I de la Constitución. De acuerdo con esta interpretación, el juicio de amparo no puede presentarse por violaciones a los derechos humanos en los términos de los tratados internacionales ratificados por México. Esto se traduce en una grave carencia de protección.

Por otro lado, si bien los tratados internacionales son, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, parte del orden jurídico mexicano, los jueces nacionales, tanto federales como locales, rara vez aplican esos instrumentos durante el proceso y al dictar sus sentencias. Si a lo anterior sumamos la dificultad que presenta la exigibilidad judicial de los derechos económicos, sociales y culturales, nos encontramos frente a una problemática compleja de desprotección de esos bienes jurídicos.

Es por ello que la reforma a la figura del amparo, en orden a que funja como una verdadera garantía de todos los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado, es un reto vigente para permitir que los tribunales en México sean los principales garantes de los derechos humanos.

Un referente muy importante a seguir en este sentido es el Proyecto presentado por la Suprema Corte de Justicia para una Nueva Ley de Amparo¹. En este proyecto se mencionan un conjunto de reformas estratégicas que tendrán que realizarse a nivel constitucional y legal para que la figura del amparo vuelva a recuperar su vocación original de recurso de protección de derechos humanos². Algunos de los elementos más importantes son los siguientes:

1. La ampliación de la materia del amparo para que no sólo proceda por violaciones a las garantías individuales, sino además por la afectación de garantías sociales y de derechos humanos establecido en los tratados internacionales. (Artículo 103 fracción I de la Constitución);
2. La sustitución del concepto de interés jurídico, por el de interés legítimo con lo que se amplía considerablemente la esfera de legitimación para interponer un juicio de amparo (Reforma a la Ley de Amparo);
3. La ampliación del concepto de autoridad dando prioridad a la naturaleza propia del acto por encima del carácter de quien lo emita, a fin de considerar como acto de autoridad todo acto que crea,

¹ La Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, estaba integrada por dos ministros de la Suprema Corte, Humberto Román Palacios y Juan Silva Meza; dos magistrados de circuito, Manuel Ernesto Saloma y Cesar Esquinca; el maestro Héctor Fix Zamudio y los abogados, Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldivar.

² Este Proyecto también ha sido retomado en el Libro Blanco de la Reforma Judicial; Una agenda para la justicia en México, elaborado por el Poder Judicial de la Federación en 2006. La primera de las 33 acciones para la reforma judicial se refiere precisamente a la necesidad reformar el Amparo para consolidarlo como un instrumento de defensa de la Constitución y de los Derechos Fundamentales.

modifica o extingue situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria (Reforma a la Ley de Amparo);

4. Modificar los efectos limitados de las sentencias de amparo para darles, bajo ciertas condiciones, efectos generales y lograr una tutela más eficaz de los derechos humanos. (Artículo 107 Constitucional),
5. Precisar el alcance y procedencia de la suspensión para, al mismo tiempo que se preserve una protección oportuna, se evite su empleo con propósitos ilegítimos. (Artículo 107 Constitucional); y
6. Asegurar un cumplimiento más eficaz de las sentencias de amparo (Artículo 107 Constitucional).

Mecanismos no jurisdiccionales nacionales

A partir de 1992 la figura del *Ombudsman* en México ha desempeñado un papel fundamental en la protección y promoción de los derechos humanos. Con la integración del apartado B del artículo 102 Constitucional, el 31 de julio de 1994, se otorgó rango constitucional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al resto de los organismos públicos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas y del Distrito Federal. Con la reforma del 13 de septiembre de 1999 se otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios”. Esta reforma constitucional sin duda ha potencializado el trabajo de la CNDH y le ha permitido realizar un trabajo independiente e imparcial.

Sin embargo, el Constituyente no estimó necesario reconocer este mismo estatus jurídico al resto de los organismos públicos de protección de los derechos humanos en los estados y el Distrito Federal, con lo cual, se dejó a que las constituciones de cada Estado de la Federación establecieran el grado de autonomía con el que cuenta cada organismo público, así como el que cada legislatura local fije el presupuesto anual de cada organismo.

Como muchas constituciones locales no han sido modificadas en este sentido, el resultado que hoy tenemos es que algunos organismos estatales no cuentan con el grado de autonomía y con el presupuesto suficiente para desempeñar plenamente su mandato³.

También existen diferencias en los mecanismos que cada constitución establece para elegir a los presidentes de dichos organismos, con lo cual en algunas ocasiones los presidentes de las comisiones no han logrado actuar con la independencia e imparcialidad que se requiere frente al Poder Ejecutivo local.

Una posible solución sería la de establecer en la Constitución Federal un conjunto de requisitos mínimos con los cuáles deben contar todos los organismos públicos para poder desempeñar su función adecuadamente.

Otra limitante de la naturaleza y funciones de la figura del *Ombudsman* en México consiste en que el propio texto constitucional establece que dichos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

³ De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos tenemos que: 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio, 9 sólo gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria y 6 organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten.

Sobre este asunto, el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, ha sostenido que no existe realmente ninguna justificación para que los organismos públicos de derechos humanos no puedan conocer de violaciones a los derechos humanos en el ámbito electoral y laboral, pues “aunque ya existan sistemas de protección en estos ámbitos, esto no implica que desde su propia dimensión las comisiones de derechos humanos puedan intervenir⁴.” Así pues, en la recomendación general número cinco del Diagnóstico se estableció que “se incluya dentro de la competencia de la CNDH y de las comisiones locales las violaciones a derechos humanos en materia electoral y laboral, cuando se trate de asuntos no jurisdiccionales.”

Finalmente, quiero agradecer a todos los convocantes y participantes del Foro por hacer posible un espacio de discusión tan importante y de tan alto nivel como éste. Y desear que los trabajos y propuestas que se presenten el día de hoy marquen el camino para alcanzar próximamente las reformas necesarias que permitan que todas las personas que habitan en México, sin ningún tipo de discriminación, cuenten con los mecanismos y garantías jurídicas adecuadas para poder hacer exigibles sus derechos humanos.

⁴ Cfr. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003., pp. 6 y 7.