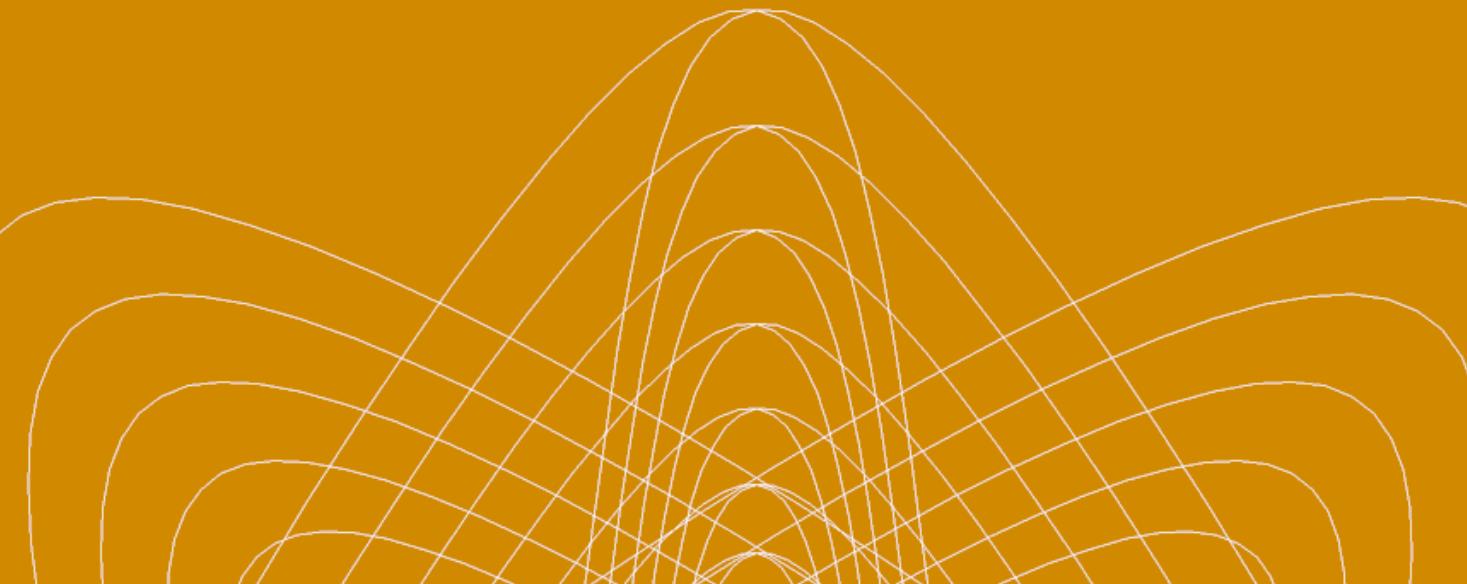


MEMORIA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL

*Derechos Humanos,
Jerarquía Normativa
y Obligaciones del Estado*



Memoria del Seminario Internacional

*Derechos Humanos, Jerarquía Normativa
y Obligaciones del Estado*

Memoria del Seminario Internacional

*Derechos Humanos,
Jerarquía Normativa
y Obligaciones del Estado*

Palacio Legislativo de Xicoténcatl, 27 de mayo de 2013



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Miguel Barbosa Huerta

Presidente

Senador Roberto Albores Gleason

Secretario

Senador Daniel Ávila Ruiz

Secretario

Senador Benjamín Robles Montoya

Secretario

Memoria del Seminario Internacional Derechos Humanos,

Jerarquía Normativa y Obligaciones del Estado

Primera edición, 2014

ISBN: 978-607-8320-06-6

DR © Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República

Onceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06000 México, D.F.

Coordinación y producción editorial: Bertha Trejo Delarbre

Corrección y cuidado de la edición: Wenceslao Huerta Lucario, Alfonso Cuevas Meza

Diseño gráfico: Germán Montalvo, Zabdiel Pérez Florentino

Distribución gratuita

Impreso en México

Índice

INAUGURACIÓN

9

CONFERENCIA MAGISTRAL

El tiempo de los derechos, la tendencia internacional y la experiencia argentina

21

MESA 1

¿Bloque, jerarquía y soberanía constitucionales?

35

MESA 2

La reforma y su implementación legislativa

65

MESA 3

La interpretación y la aplicación de la reforma constitucional en sede jurisdiccional: justicia local, federal e internacional

91

MESA 4

La reforma y las políticas públicas

121

CLAUSURA

147

Inauguración

Presídium

Senador Miguel Barbosa Huerta, presidente del Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

Doctor Francisco Valdés Ugalde, director general de la Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales

Doctor Víctor Manuel Rojas Amandi, director del Departamento de Derecho
de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México

Doctor Luis Raúl González Pérez, abogado general de la Universidad Nacional
Autónoma de México

Señora Patricia Vaca Narvaja, embajadora de la República Argentina en México
Senadora Angélica de la Peña Gómez, presidenta de la Comisión de Derechos
Humanos del Senado de la República

Senadora Arely Gómez González, presidenta del Comité de Garantía de Acceso
y Transparencia de la Información del Senado de la República

Doctor Ciro Murayama Rendón, coordinador ejecutivo de Investigación del Instituto
Belisario Domínguez del Senado de la República

CIRO MURAYAMA RENDÓN

Este seminario es muy relevante desde dos ópticas: la primera, porque constituye el primer acto de reflexión, discusión y análisis que organiza el Instituto Belisario Domínguez tras la reforma a su estatuto, aprobada por unanimidad por el Pleno del Senado de la República el 25 de abril de 2013.

Con esta reforma el Instituto Belisario Domínguez se fortalece como un genuino espacio de investigación y elaboración al servicio del Senado de la República como institución, para trascender la lógica de servicio a grupos parlamentarios o a senadores en lo individual y pasar a ser efectivamente un instituto donde se genere conocimiento, se convoque a especialistas y se produzcan materiales para enriquecer las deliberaciones y las decisiones del propio Senado. Esta reforma nos coloca, entonces, en una nueva era en la vida del Instituto Belisario Domínguez, precisamente cuando el propio Senado determinó que 2013 sea el año de Belisario Domínguez, pues se cumplen 150 años de su nacimiento y 100 años de su asesinato.

Nos congratulamos de que este seminario sobre derechos humanos sea el primer evento en la nueva etapa del Instituto Belisario Domínguez. La reforma implicó cambiar su estructura: pasar de tres a cuatro áreas sustantivas de investigación que ya no estarán adscritas en la lógica partidista, crear una coordinación ejecutiva de investigación y evaluar al personal de investigación. Todo el personal de investigación que está laborando actualmente en el Instituto va a ser evaluado y todas las nuevas plazas van a ser concursadas públicamente, como ocurre en las instituciones de educación superior de este país. De tal suerte que estará garantizado que sea personal que por sus méritos académicos, por su formación, por sus conocimientos, no por sus afinidades políticas, ocupe los puestos públicos en el Instituto Belisario Domínguez.

Los principios de esta institución son la imparcialidad en su trabajo, la objetividad en sus elaboraciones, así como la pertinencia y la relevancia de ellas. Desde esta perspectiva de objetividad, imparcialidad y pertinencia convocamos a este seminario con tres reconocidas instituciones de educación superior de México. Una de ellas es la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco al abogado general de ésta, que es también la institución donde trabajo como profesor, el que hayan sido parte de este proyecto a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas y bajo la dirección del doctor Pedro Salazar, quien es investigador de tiempo completo de ese Instituto, así como titular de la Cátedra Extraordinaria Benito Juárez.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales también ha sido parte intensa de este trabajo. Esta institución participa a través del doctor Luis Daniel Vázquez, quien es coordinador del área del doctorado en Ciencias Sociales y dirigió la maestría en Derechos Humanos. Agradezco, asimismo, la presencia del doctor Francisco Valdés Ugalde, director de esa institución.

La Universidad Iberoamericana, representada aquí por el doctor José Luis Caballero, participa también en este proyecto. Agradezco, además, la presencia del titular del Departamento de Derecho de esa casa de estudios, doctor Víctor Manuel Rojas.

En este ánimo de construir una nueva etapa de deliberación, de contribución al trabajo del Senado, nos hemos acercado a estas prestigiosas universidades para asegurar la objetividad, el rigor académico, el conocimiento profundo en los asuntos que aborda el Instituto Belisario Domínguez.

La segunda perspectiva, de las dos que mencioné al principio, es muy importante. La determina el tema mismo que nos convoca: la reflexión acerca de cómo la reforma de derechos humanos que se introdujo hace un par de años a la Constitución va a repercutir en las decisiones de los distintos niveles y órdenes del Estado mexicano.

Puede decirse que la reforma de derechos humanos es también, aunque no se le haya llamado así, una profunda reforma del Estado, porque implica que cambien las obligaciones y la manera de trabajar de todos los servidores públicos y las instituciones públicas de este país, en el Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial y, por supuesto, en el Poder Legislativo.

Así, a partir de esta trascendente reforma y la manera como se va a concretar tenemos que aprender a vivir con una perspectiva que anteponga los derechos humanos ante cualquier otra consideración. Esto es lo que nos convoca este día. Se trata de una reforma que ha generado algunas inquietudes, que ha despertado polémica. Nos hacemos cargo de ello y, por eso, con toda apertura y con el apoyo de los expertos, discutiremos también acerca de las dudas que hay con respecto a esta importante reforma constitucional.

Termino subrayando la relevancia del tema. Nuestro país se ha sumado a esta perspectiva de generación de bloques constitucionales de derechos humanos mediante la incorporación de los tratados internacionales, y por ello quiero agradecer de una buena vez al doctor Pablo Luis Manili, que ha venido de la República Argentina precisamente a exponer la experiencia de este cercano país latinoamericano para que podamos también abreviar de las experiencias internacionales en nuestra reflexión y deliberación.

Gracias a todos por su presencia: a nuestro presídium, a nuestros invitados. Ratifico la disposición del cuerpo directivo del Instituto Belisario Domínguez a contribuir, junto con todos ustedes, a que el Senado se siga fortaleciendo como un espacio indispensable de la deliberación y de la vida democrática de nuestro país. Por ello nos ha convocado a trabajar, para generar conocimiento, investigación imparcial al servicio no de un grupo, no de un partido, sino de esta institución indispensable, que es el Senado.

Muchas gracias y bienvenidos.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales es una institución que se caracteriza por su compromiso con el alto desempeño académico. En las 12 unidades, distribuidas por toda América Latina, formamos a los maestros y doctores que serán parte tanto del ámbito de la enseñanza como de la investigación, la administración pública, la sociedad civil organizada y, en menor grado, el ámbito privado.

Desde nuestros cubículos los profesores que formamos parte del sistema Flacso nos esforzamos por llevar a cabo investigación de punta sobre temas relevantes para nuestra sociedad. Educación e innovación, calidad democrática, sociología laboral, autonomía indígena, Estado de derecho y, por supuesto, derechos humanos y perspectiva de género, son algunos de los temas que nos ocupan.

Sabemos que la construcción de conocimiento a partir de los cánones de científicidad es fundamental, pero también estamos convencidos de que la aplicación de ese conocimiento debe tener un objetivo primordial: mejorar la calidad de vida de los habitantes de América Latina.

Además de esta primera convicción, en la Flacso hemos construido un lazo histórico con la defensa de los derechos humanos. La sede México nació a propósito de la necesidad de albergar a muchos científicos sociales e intelectuales latinoamericanos que tuvieron que exiliarse de sus países por motivos políticos cuando los golpes de Estado eran moneda corriente en la región.

La Flacso México surge y se consolida como un espacio de libertad y pluralidad, pero también con un amplio compromiso con la realidad y los problemas sociales y políticos de nuestros países. La demanda por el respeto a los derechos humanos es, por tanto, consustancial a nuestra visión y misión institucional del mundo.

Estamos conscientes de que México llegó tarde a la era de los derechos humanos. En otros países, como Colombia, Argentina o Costa Rica, las reformas que dotaron de un peso específico a los derechos humanos en los pasillos de la justicia comenzaron a aplicarse desde principios de la década de los noventa.

Tenemos al menos 20 años de retraso. No obstante, la reforma constitucional en la materia, publicada el 10 de junio de 2011, y su apropiación por parte del Poder Judicial apenas unos días después de su publicación, por medio de la resolución de la consulta a trámite derivada del caso Rosendo Radilla seguido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son dos buenas señales de que vamos por el camino correcto.

A partir de la reforma en materia de derechos humanos, el artículo 1º constitucional establece obligaciones a cargo de todos los poderes en todos los niveles de gobierno. Este artículo señala: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Por ende, el cumplimiento de las obligaciones sobre derechos humanos está a cargo de los poderes judiciales federal y locales, que recuperan los estándares internacionales en materia de derechos humanos en sus sentencias y también en el desahogo de sus procedimientos, siempre mediante la interpretación conforme al principio *pro persona*.

Además, el cumplimiento de estas mismas obligaciones está a cargo de los poderes ejecutivos federal, locales y municipales, por medio de la elaboración de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, que incorporen los contenidos básicos de todos los derechos y aumenten su garantía a favor de todas las personas, siempre en forma progresiva. Eso es lo que manda la Constitución.

En este punto, la formulación de presupuestos con perspectiva de derechos humanos es la condición *sine qua non* para el cumplimiento efectivo de las obligaciones en este ámbito. A su vez, los poderes legislativos federal y local tienen la obligación de armonizar las leyes promulgadas con anterioridad a la reforma constitucional, emitir la legislación que se especifica en los artículos transitorios de la reforma y pensar en el mecanismo que deberán adoptar para que las leyes futuras cumplan con la armonización conforme a los estándares internacionales. Más aún, deberán pensar en la elaboración del diseño institucional que les permita realizar, junto a las políticas públicas emitidas por los poderes ejecutivos, el avance progresivo de la protección y garantía de los derechos humanos a través de la emisión de leyes y por medio de la aprobación de presupuestos.

Como se puede observar, son muchos los pendientes que quedan en torno a la reforma constitucional en esta materia. Muchos son los desafíos y las dudas. El punto no es menor: la reforma nos convoca a cambiar diametralmente la forma en que se piensa y se lleva a cabo el actuar gubernamental cotidiano.

El 10 de junio de 2013 se cumplen dos años de la publicación de la reforma constitucional que ahora nos reúne. Es un buen momento para detenernos a reflexionar cuál ha sido el efecto que ha tenido esta reforma en el actuar cotidiano del gobierno, qué cosas se han modificado, cuáles son los puntos pendientes y los principales desafíos. Éstos son los asuntos que queremos debatir en este seminario.

Tanto este debate como el seminario se realizan con la firme convicción de que la reforma constitucional llegó para quedarse. Hoy el debate no es, no puede ser,

cómo dar marcha atrás a los pasos avanzados; por el contrario, hoy la reflexión gira en torno a cómo consolidar esta reforma, cómo hacer del cumplimiento de las obligaciones en la materia el quehacer diario de las autoridades, cómo hacer del ejercicio de los derechos la práctica cotidiana de quienes habitamos en este territorio, cómo avanzar de forma progresiva y constante por un mayor cumplimiento de los derechos humanos.

Esta reflexión la hacemos con la convicción de que los derechos humanos son el contenido básico de cualquier democracia. Si las democracias se olvidan de los derechos, se pierden a sí mismas en seudodemocracias, en autoritarismos encubiertos. Se trata de alcanzar la democracia en Estados de derechos humanos.

Los mexicanos queremos ser una nación moderna y un actor responsable. Hagámoslo; tenemos la oportunidad.

Que los trabajos de este seminario sean para bien y nos den orientaciones en torno a las directrices básicas para consolidar esta reforma.

VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI

Es muy importante reflexionar y abordar temas que todavía están pendientes de un nuevo sistema jurídico que ya está esbozado pero que aún no está concluido. Tenemos la obra negra del sistema jurídico del siglo XXI, la cual se ha construido sobre tres pilares fundamentales:

En primer lugar, la reforma del 10 de junio de 2011, conocida como la reforma sobre derechos humanos, que incluye la mención a tratados que contengan normas protectoras de derechos, refiriéndolas, incorporándolas directamente al texto constitucional como normas protectoras de derechos; están también el *principio de interpretación conforme* y el *principio pro persona*. Estos tres elementos propios de la reforma de 2011 aún tienen que ser plasmados en jurisprudencia y legislación secundaria.

El segundo de los pilares de este nuevo sistema jurídico lo aporta el derecho internacional a través de la sentencia en el caso de Rosendo Radilla, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El concepto de *control de convencionalidad* como una orden directa que se manda desde el exterior para que las autoridades judiciales mexicanas lleven a cabo en cada aplicación normativa, independientemente de la materia, un control sobre la consistencia de las normas nacionales en relación con su correspondiente norma de derechos humanos internacional es una aportación de

primer nivel, donde el sistema jurídico mexicano y el sistema jurídico de derecho internacional se van confundiendo poco a poco.

En tercer lugar está el Expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se incorpora el control difuso de constitucionalidad junto al control de convencionalidad, las modalidades de la interpretación conforme y la importancia que tiene la jurisprudencia internacional en la aplicación de las normas nacionales.

Todavía quedan pendientes preguntas muy importantes y por ello se requiere que desde foros como éste, desde la academia y todos los actores jurídicos, las organizaciones de abogados, parlamentarias, judiciales, se contribuya a que la reforma, a que estos tres pilares del nuevo sistema jurídico, lleguen a buen puerto.

Las preguntas que quedan pendientes son: ¿una norma de la Constitución puede someterse a control de convencionalidad? Está pendiente la resolución de la Suprema Corte de una contradicción de tesis al respecto. ¿Qué sucede cuando los resultados del control de constitucionalidad difieren de aquéllos a los que se llega con el control de convencionalidad?, ¿qué prevalece: principio pro persona, artículo 133, tratados conforme a la Constitución?

Los tratados sobre derechos humanos, y en general todos los tratados que prevean normas en la materia, deben ser conformes al texto constitucional o, por el contrario, pueden ser complementarios y, se podría decir, constructores de un nuevo renglón de constitucionalidad, al que bien se le denomina *bloque integral de constitucionalidad*.

Cuando se aplican principios de especialidad o el de jerarquía, en cada caso, ¿cómo se debe recurrir a estos postulados que manda la práctica y la doctrina, hablando concretamente del de jerarquía normativa, del criterio de especialidad o del principio de ponderación?

Aún queda mucho por hacer y por ello aplaudimos que el Instituto Belisario Domínguez, junto con los expertos de las instituciones que han convocado a este seminario aporten nuevas ideas que puedan solucionar las preguntas que están pendientes.

Al final de este camino se podría tener un mejor sistema jurídico, no para los juristas, no para los jueces, sino para las personas de la calle que día con día ven amenazados sus derechos en la práctica de todas y cada una de sus actividades.

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

El seminario que hoy nos convoca tiene como materia de sus trabajos la jerarquía normativa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y las obligaciones que se generan, en consecuencia, para el Estado.

La reforma constitucional de junio de 2011 vino a reiterar que el tema fundamental de la constitución de una sociedad democrática son los derechos del ser humano y que todo lo demás que se construya debe estar subordinado a su respeto, preservación y defensa, en tanto que son la razón de la existencia y justificación del Estado mismo. Como lo ha sostenido el doctor Sergio García Ramírez: “El Estado se debe organizar no como mejor convenga a los intereses de las personas o partidos que ocupen sus estructuras de poder, sino como mejor convenga al ejercicio pleno de los derechos humanos”.

Debemos considerarlo en términos semejantes a la propuesta que se formuló desde la Universidad Nacional Autónoma de México en agosto del 2011 en materia de seguridad y justicia en la democracia. Ahí se asentó que el más importante instrumento de racionalidad y control sobre las políticas públicas y sus instrumentos de implantación son los derechos humanos. Cualquier acción del Estado que tienda a vulnerarlos es en sí misma contraria a las prerrogativas fundamentales de las personas.

Pero el discurso con frecuencia guarda una gran distancia del terreno de los hechos. La reforma al artículo 1º constitucional ha generado un campo amplio de debate y reflexión que necesariamente deberá trascender los entornos académicos para permitir la implementación efectiva de este precepto, es decir, que se materialice en sus contenidos en nuestra realidad social.

Lo anterior no es una tarea fácil. Tal como lo señaló en su oportunidad el doctor Jorge Carpizo, si bien la reforma es muy importante, alude a varios puntos, algunos de los cuales ya estaban incorporados en nuestro texto constitucional, y presenta varias cuestiones técnicas, todo lo cual, si bien no altera su sustancia o propósitos, es previsible que complique su aplicación.

Son muchos los elementos y aspectos que se deben tomar en consideración para la efectiva implementación de esta reforma. Al diseñar el programa de este seminario, los organizadores han tenido el acierto de dedicar mesas específicas a tratar algunos temas torales en esta pluralidad.

Entre estos temas está la cuestión relativa a la implementación legislativa de la reforma, es decir, la formulación de las leyes que reglamenten la reforma constitucional,

pero también las adecuaciones que necesariamente se tendrán que hacer a todas las demás leyes vigentes. Estas tareas no sólo demandan un compromiso por parte del Poder Legislativo con la promoción y defensa de los derechos humanos, sino un cabal y completo entendimiento de los alcances de la reforma, así como una visión amplia del conjunto del sistema jurídico y de la realidad y las condiciones específicas. El propósito es que se emitan leyes que no sólo se tenga la voluntad de aplicar, sino que realmente se puedan poner en práctica, a fin de prevenir que queden como piezas de retórica jurídica, como una glosa impecable pero de aplicación imposible.

Del mismo modo, resulta de particular interés el espacio reflexivo que se abrirá para tratar el tema de la interpretación y aplicación de la reforma constitucional en el ámbito jurisdiccional, el cual no sólo abordará la problemática inherente a la forma y términos en que los servidores públicos entenderán y aplicarán el derecho interno a la luz de esta reforma, sino también las cuestiones que generará la convivencia de tres órdenes jurisdiccionales: el local, el federal y el internacional. Éstos son puntos de especial relevancia.

La sociedad democrática a la que aspiramos no podrá consolidarse si no se incorpora y se lleva a cabo de manera efectiva y real el régimen de derechos humanos. En México esa incorporación ha dado pasos esenciales dentro del sistema jurídico nacional, pero falta que se consolide y se desarrolle mediante su aplicación efectiva.

Tal vez lo más sencillo ya se ha llevado a cabo y toca ahora emprender esa ardua tarea de lograr que los contenidos de la reforma constitucional se materialicen y tengan una vigencia real y efectiva en la sociedad. Para ello no sólo se requieren instrumentos normativos o que se capacite a los servidores públicos en esta materia; se necesita mucho más que eso. Se requiere un verdadero cambio de paradigma en nuestra sociedad, en el que todos los mexicanos tengamos conciencia del respeto a los derechos humanos y lo coloquemos en el eje de nuestra vida cotidiana.

En esta tarea, una vez más las instituciones de educación superior y de investigación constituyen el medio y el instrumento idóneos para contribuir a que se generen estos cambios y para auxiliar a las autoridades e instancias que tengan a su cargo esta labor, a fin de que lleven a buen puerto sus encomiendas.

La Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, así como de sus demás facultades, institutos, escuelas y centros de investigación, ratifica su compromiso y obligación con emprender acciones que coadyuven a la atención y solución de los grandes problemas nacionales. Compromiso que ha sido asumido en múltiples foros y espacios por su rector, el doctor José Narro, quien ha sostenido que las universidades públicas deben participar activamente como

conciencia crítica de la sociedad y ha reiterado que a la Universidad Nacional le duelen y preocupan los problemas del país y que por ello no puede ni debe permanecer ajena a ellos.

Agradezco y reconozco el esfuerzo de las personas que intervinieron en la planeación y organización de este seminario, en particular a los doctores Ciro Murayama y Pedro Salazar, jóvenes universitarios que desde diversos espacios y de múltiples maneras se han preocupado por propiciar el debate serio, informado y propositivo sobre los temas relevantes de nuestra realidad nacional.

La realización de este seminario internacional se encuadra en el compromiso de la Universidad Nacional al que he aludido y es reflejo de las inquietudes de los universitarios y de muchos otros mexicanos sobre este tema. La reflexión, el debate plural, libre y respetuoso, así como la convicción sobre la posibilidad de solucionar cualquier controversia mediante el diálogo en un contexto de respeto a los derechos humanos, a las instituciones y al Estado de derecho son características y elementos de la auténtica universidad, son principios que asumimos como casa de estudios, y tenemos la certeza de que permearán en los trabajos de este seminario que hoy se inaugura.

MIGUEL BARBOSA HUERTA

En nombre del Senado de la República les doy a los integrantes de este presídium, y a todas y todos los asistentes, la bienvenida a este hermoso recinto, el patio central del Palacio Legislativo de Xicoténcatl, antigua sede del Senado de la República, espléndido lugar flanqueado por la imagen del senador de siempre, del héroe civil: Belisario Domínguez.

Sin duda, el Instituto Belisario Domínguez se honra al ser organizador de este seminario internacional. Agradezco la colaboración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, así como de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y, desde luego, de nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México.

Doy una especial bienvenida y reconocimiento a la excelentísima embajadora de la República de Argentina, Patricia Vaca Narvaja.

Este foro tiene como propósito iniciar los trabajos del Instituto Belisario Domínguez en su nueva etapa de funcionamiento. Se ha hecho una transformación –como lo explicó su coordinador ejecutivo de Investigación, Ciro Murayama– de toda su estruc-

tura. Y contamos para lograrlo con la participación y colaboración de los grupos parlamentarios del Senado de la República, en especial del coordinador de los senadores priistas, Emilio Gamboa Patrón, y del entonces coordinador de los senadores panistas, Ernesto Cordero. Desde luego, a los otros coordinadores de los grupos parlamentarios, nuestro agradecimiento por su contribución para que hoy el Instituto Belisario Domínguez sea auténticamente un centro de investigación legislativa.

Comenzamos, así, con el Seminario Internacional Derechos Humanos, Jerarquía Normativa y Obligaciones del Estado. Se presentará una conferencia magistral a cargo del doctor Pablo Luis Manili, experto en la materia, proveniente de la República Argentina, donde se implementó una reforma muy parecida a la que pusimos en marcha en México y cuya ejecución ha creado una gran controversia y toda una transformación del sistema jurídico.

Previamente se han formulado interrogantes a cada uno de los participantes. Del debate entre ellos en las diferentes mesas de trabajo saldrán elementos de interés para abundar en torno al importante tema de los derechos humanos.

Están presentes miembros de organizaciones civiles cuyos propósitos son la defensa, promoción y lucha por la vigencia de los derechos humanos en nuestro país. Sean todos ustedes, bienvenidos.

A las 10:00 horas del 27 de mayo de 2013, como presidente del Instituto Belisario Domínguez y en nombre del Senado de la República, declaro inaugurado el Seminario Internacional Derechos Humanos, Jerarquía Normativa y Obligaciones del Estado. Deseo que sea un éxito para el Senado de la República, pero sobre todo para todas las personas interesadas en el tema de los derechos humanos.

Muchas gracias.

Conferencia magistral

EL TIEMPO DE LOS DERECHOS, LA TENDENCIA INTERNACIONAL Y LA EXPERIENCIA ARGENTINA

PABLO LUIS MANILI

Doctor en derecho por la Universidad de Buenos Aires, institución donde es profesor de Derecho Constitucional en el área de posgrado. Especialista en derecho constitucional, con estudios de posgrado en Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, España y Costa Rica. Ha sido profesor invitado de numerosas universidades dentro y fuera de su país. Es miembro del comité académico del doctorado de la Universidad Argentina John F. Kennedy y asesor de la Cámara de Diputados de Argentina. Autor de 17 libros, entre individuales y colectivos, y de más de un centenar de artículos sobre derecho público y constitucional. Entre sus libros están *El bloque de constitucionalidad*, *Derecho procesal constitucional* y *Evolución de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

He orientado mi charla como un planteamiento general del tema y, a la vez, un disparador de ideas que luego se desarrollarán en los paneles que habrá a lo largo de este seminario. He pensado que lo más útil sería hacer un repaso de cómo se ha tratado el tema en el derecho constitucional comparado, es decir, qué han hecho las constituciones de otros países para darle recepción al derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

Haré énfasis en las constituciones de Iberoamérica para guiarnos por ejemplos más cercanos a nuestras tradiciones jurídicas. El análisis más extenso lo dedicaré al campo normativo y al campo jurisprudencial, es decir, qué es lo que dice cada consti-

tución y cómo lo ha interpretado la jurisprudencia de cada país. Obviamente esto se relaciona directamente con el caso mexicano, donde la reforma constitucional se da en junio de 2011, y, tal vez, lo que falta desarrollar ahora es la interpretación jurisprudencial de esa reforma. En cada caso me referiré tanto a la parte normativa –lo que la constitución dice– como a la parte jurisprudencial –cómo la interpretan los máximos tribunales de cada país–.

El DIDH nace en 1945. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial comenzó la preocupación de la comunidad internacional por crear normas más allá de las fronteras de los Estados para contener los abusos que los gobiernos hacían de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción.

La triste comprobación de que las constituciones no alcanzaron para contener los avances del nazismo y el fascismo, sirvió para que la comunidad internacional tomara conciencia de la necesidad de crear normas más allá de las fronteras, y que se ocupasen de lo mismo que se ocupaban las normas constitucionales, es decir, de los derechos de las personas.

Así, a partir de 1945 se desarrolla el DIDH, y en 1976 comienza una nueva etapa en la materia, que corresponde a la recepción del DIDH por parte de las constituciones. Es decir, entre 1945 y 1976 existieron dos realidades paralelas, el derecho constitucional y el DIDH, como dos andariveles o dos nadadores que van cada uno en su carril y no se juntan. A partir de 1976 empezaron a juntarse ambos derechos y ése es el fenómeno que vamos a estudiar hoy.

Esta nueva fase comienza en 1976, con la Constitución portuguesa. En el Estado portugués se sanciona una nueva Constitución, que contiene una norma –la primera en su tipo de la que tenemos conocimiento– que se refiere desde la carta magna a los tratados de derechos humanos: “Los preceptos constitucionales y legales relativos a los derechos fundamentales deberán ser interpretados e integrados en armonía con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre”. Éste es el puntapié inicial, el primer escalón que un país puede introducir en su constitución en referencia a los derechos humanos.

¿Por qué digo un primer escalón? Porque es lo menos que se puede hacer: referir los derechos humanos como pauta interpretativa de las normas constitucionales. Es algo bastante liviano. Los tratados de derechos humanos constituyen una pauta interpretativa de las normas constitucionales, y nada más que eso.

España lo adopta dos años después, y copia la fórmula portuguesa en su Constitución de 1978 cuyo artículo 10 expresa: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad

con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

La frase *los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce* cobra relevancia porque se trata sólo de los derechos que la Constitución reconoce, no otros, los que serán interpretados de acuerdo con los tratados de derechos humanos. Esto surge de las actas de la convención constituyente española; ahí hubo un debate acerca de si abrían o no el sistema jurídico para la incorporación de derechos que no estaban contemplados en la Constitución. El resultado fue que no. El sistema español se muestra bastante mezquino porque dice que sólo los derechos que están en la Constitución serán interpretados de acuerdo con el derecho internacional. Seguimos aún en el primer escalón: los derechos humanos como pauta interpretativa de los derechos consagrados en la constitución.

En este sentido también hay que mencionar a la Constitución peruana de 1993. Lamentablemente esta Constitución derogó la Constitución de 1979, a la que después me voy a referir y que era muy interesante en materia de derechos humanos; Sin embargo, la de 1993, la de Alberto Fujimori, copió la fórmula española y, encima, la copió en una cláusula transitoria, lo cual es bastante criticable porque los derechos humanos no son una cuestión transitoria.

Así, en su Constitución de 1993, Perú se adhiere a la fórmula de considerar a los tratados de derechos humanos solamente como una pauta interpretativa. Lo que resulta interesante de la jurisprudencia española y la peruana, pasando al ámbito jurisprudencial, es que pesar de que esas fórmulas son bastante escuetas, débiles, la doctrina peruana y la jurisprudencia española han construido conceptos muy interesantes.

El Tribunal Constitucional de España ha elaborado la doctrina de la interpretación conforme, es decir, todos los derechos de la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados de derechos humanos, pero también con la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos. El avance que el Tribunal Constitucional de España logró de esta manera fue acoger no sólo la norma internacional, sino también la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que la interpreta. Con esto se han enriquecido mucho los derechos contemplados en la Constitución española mediante la incorporación de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos.

Con el concepto de interpretación conforme, la jurisprudencia española elaboró otro concepto muy interesante: el Estado internacionalmente limitado. A pesar de que la Constitución dice que sus derechos sólo se interpretan de conformidad con los tratados, el Tribunal Constitucional introdujo el concepto de avanzada de Estado

internacionalmente limitado. Éste es el mundo que nos toca vivir hoy, lo tenemos que decir con todas sus letras: los Estados ya no tienen una soberanía absoluta y menos en materia de derechos humanos.

Tenemos que despojarnos del chovinismo, de esa cosa conservadora, cerrada, de esas fronteras tan duras. Los Estados están internacionalmente limitados. Hoy en día el Estado no puede hacer cualquier cosa en materia de derechos humanos; debe respetar ciertos parámetros mínimos que provienen del DIDH.

En el caso peruano, la jurisprudencia y la doctrina que interpretan la débil norma constitucional han ido muy lejos y hecho muchos esfuerzos para enriquecer lo poco que ésta dice y se han centrado en el principio de dignidad humana que está en la Constitución peruana. Con el desarrollo del principio de la dignidad humana y la aplicación de principios propios del DIDH, ha habido autores que han afirmado que los tratados de derechos humanos en Perú tienen carácter constitucional. Algunos autores –como César Landa, miembro del Tribunal Constitucional del Perú– han afirmado también que existe un bloque de constitucionalidad en Perú. Este concepto del bloque lo dejo, por ahora, en la nebulosa, luego lo desarrollaremos. Sólo quiero dejar sentado de momento que aun con una fórmula constitucional bastante débil que habla únicamente de interpretación conforme, ha habido autores que se animaron a hablar de bloque de constitucionalidad.

Ahora vamos a pasar a un segundo escalón; es decir, a una fórmula constitucional un poco más vehemente, más rica, más fuerte, en la recepción del DIDH. Este segundo escalón lo he denominado la utilización del DIDH como fuente colateral de derechos.

En el primer escalón hablábamos de interpretar los derechos humanos de acuerdo con los tratados; en este segundo escalón veremos que los derechos humanos provenientes de los tratados internacionales van a entrar al sistema constitucional para completarlo; los tratados se convierten en una fuente colateral de derechos. Éste es el caso de la Constitución mexicana desde la reforma del 2011. En el artículo 1º constitucional, México incorporó tanto la pauta de fuente colateral, en el primer párrafo, como la pauta de interpretación conforme, en el segundo.

En la reforma del 2011 México siguió, entre otros, el ejemplo de Chile, cuya Constitución ya contenía este reconocimiento desde la reforma de 1989. En su artículo 5º la Constitución chilena señala: “Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Otro país que adoptó este modelo es Paraguay. En su Constitución de 1992 habla de la existencia de un orden jurídico supranacional que garantiza los derechos huma-

nos; y tanto la interpretación dada por la Corte Suprema de Justicia del Paraguay como la doctrina incluyen a la nación en este modelo de recepción, es decir, Paraguay ha reconocido que la doctrina y la jurisprudencia de los tratados de derechos humanos son fuente colateral de derechos en su sistema judicial.

La Constitución de Nicaragua de 1987 también se enrola en esta fórmula. La novedad de la Constitución nicaragüense radica en que enumeró una serie de tratados. En su artículo 46 se indica que la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos o Pacto de San José son fuente de derechos en el derecho interno, y que toda persona tiene derecho a la protección estatal de los derechos consagrados en todos esos instrumentos.

Vamos a un tercer escalón. Algunos países han adoptado otra fórmula para integrarse al DIDH, la cual consiste es otorgarle a los tratados de derechos humanos una jerarquía supralegal pero infraconstitucional; es decir, el tratado no es una pauta interpretativa ni una fuente colateral, sino que se le reconoce expresamente en el texto constitucional una determinada jerarquía en la pirámide jurídica interna, y esa jerarquía es supralegal pero infraconstitucional. La Constitución de Guatemala de 1985, se enrola en esta postura y su artículo 46 expresa lo siguiente: “Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”. Resulta particularmente interesante esta frase: *tienen preeminencia sobre el derecho interno*. Lo primero que puede preguntarse es: ¿sobre todo el derecho interno, incluida la Constitución, o sólo sobre el derecho infraconstitucional? Con esto, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala tenía a mano una herramienta muy fuerte para decidir si los tratados invocados tenían jerarquía sobre la Constitución o solamente sobre las leyes. Lamentablemente, la Corte de Constitucionalidad, en una sentencia de 1996, optó por la más tenue y dijo: “Los tratados y convenciones de derechos humanos son fuente de derechos, pero en caso de un eventual conflicto entre normas ordinarias y tratados, los tratados no son parámetros de constitucionalidad”.

Llama la atención cómo una fórmula constitucional bien redactada en la que los tratados de derechos humanos adquirieron preeminencia sobre el derecho interno, fue totalmente anulada por una interpretación jurisprudencial mezquina, porque no sólo puso los tratados de derechos humanos por debajo de la Constitución, sino que además no les reconoce el carácter de pauta para ejercer el control de constitucionalidad.

lidad. ¿Para qué otorgarles jerarquía si en uso de esa jerarquía no se puede inaplicar o anular una ley? Pasan a igualdad de rango con las leyes. ¿Cuál es el sentido? Una ley posterior podrá entonces derogar un tratado de derechos humanos porque éste es anterior. En el caso de Guatemala se muestra claramente lo importante que resulta la interpretación jurisprudencial de las reformas constitucionales, porque una fórmula sana y avanzada de la Constitución guatemalteca se ve frustrada por una interpretación anticuada por parte de la Corte de Constitucionalidad.

Pasemos a un cuarto escalón, a un cuarto modelo de recepción del DIDH, que consiste en asignarle a los tratados de derechos humanos jerarquía constitucional, pero subordinada al principio *pro homine* o pro persona. En los sistemas que vamos a estudiar a continuación los tratados tienen expresamente asignada una jerarquía constitucional, pero siempre y cuando cumplan con la pauta establecida por el principio *pro homine*. Me voy a referir a Venezuela, Ecuador y Bolivia.

La Constitución venezolana de 1999 establece en su artículo 23:

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.

En el término *más favorable* está el principio *pro homine*. ¿Qué significa esto? Según la Constitución de Venezuela, en la medida en que un tratado de derechos humanos contenga normas más benéficas para la protección de un derecho –por ejemplo la libertad de expresión, el derecho a la intimidad–, éstas prevalecerán en el orden interno, es decir, tendrán la misma jerarquía que la Constitución. Por el contrario, no tendrán esa jerarquía las normas de los tratados que no brinden la protección más favorable a la persona. Se otorga una jerarquía constitucional a aquellas normas de un tratado que den más amplia protección que la norma constitucional. Hasta ahí todo bien.

Pero ¿qué pasa con la jurisprudencia? En Venezuela, el control de constitucionalidad lo ejerce la Sala Constitucional adscrita al Tribunal Supremo de Justicia. Es un sistema concentrado de control de constitucionalidad, pero que está dentro de una tradicional corte suprema. Esa Sala Constitucional, en una sentencia del año 2000 –un año después de la reforma–, dijo en tono admonitorio: “... en Venezuela ya muchos están creyendo [...] que hay una supraconstitucionalidad. [...] No hay tal: la Sala Constitucio-

nal ha decidido que esos tratados son aplicables por mandato de la Constitución. [...] No puede ser supraconstitucional, sino constitucional, porque la misma Constitución lo ordena cuando haya principios más favorables". Remata: "... pero en caso de que haya un antinomia o colisión con el dispositivo de la Constitución, deberá sin ningún género de duda, primar la Constitución...". Es un caso similar al visto en Guatemala: la interpretación de la Sala Constitucional destruye la norma del texto constitucional.

La Constitución venezolana decía que en la medida en que el pacto dé una protección más amplia tendría la misma jerarquía que la Constitución; y como se va a preferir la protección más amplia, en realidad la norma del tratado iba a estar por encima de la Constitución. Pero la Sala Constitucional dijo lo contrario: en caso de divergencia, primará la Constitución. Así está Venezuela frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuestionada permanentemente y al borde de retirarse de él.

En este mismo escalón habíamos incluido la Constitución de la República del Ecuador. La Constitución ecuatoriana expedida en el 2008 tiene un larguísimo capítulo dedicado a los derechos humanos, donde se ha incluido un buen número de principios que no son necesarios porque ya existen en el DIDH. Cuando el constituyente trata esta materia, tiene que cuidar de no incurrir en reiteraciones; si se le va a dar preeminencia a los tratados de derechos humanos o el carácter de fuente colateral, no hace falta que en la Constitución se repitan los principios que ya se incluyen en esos tratados.

Por ejemplo, en Ecuador se aplica la fórmula de fuente colateral, como en los casos de Paraguay, Chile y México. Se habla de la aplicación directa e inmediata de los tratados de derechos humanos, lo cual ya está en estos últimos, por lo que no tiene mucho sentido incluirlo en el texto constitucional. Se habla también de la obligación que tiene el Estado de adecuar su derecho interno a los tratados de derechos humanos, lo cual también es redundante, pues los tratados ya contienen esa obligación, por ejemplo, en el artículo 2 del Pacto de San José.

Enseguida tenemos la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos subordinada al principio *pro homine*, que caracterizamos como el cuarto escalón. El artículo 424 de la Constitución del Ecuador dice: "La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder político". Ecuador acoge, por lo tanto, esta postura que ya habíamos estudiado en Venezuela. Sin embargo, no se ha producido hasta el momento, que yo sepa, jurisprudencia por parte de la Corte Constitucional de Ecuador que interprete la norma; entonces, todavía estamos en la etapa normativa y no tenemos la capa de jurisprudencia que siempre recubre a las normas.

Otro aspecto interesante que agrega la Constitución del Ecuador es que esa aplicación de los tratados de derechos humanos se puede hacer de oficio y que los jueces deben ejercer el control de convencionalidad. Ambos puntos son interesantes, pero también podrían considerarse superfluos porque ya existen en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

El tema de control de convencionalidad, ya referido por quienes me antecedieron en el uso de la palabra, si bien no está expresamente contemplado en el Pacto de San José, ha sido tratado por la Corte IDH en su sentencia desde del 2006 sobre el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, y de ahí lo ha repetido en todas las ocasiones en que pudo, incluyendo el caso de Rosendo Radilla Pacheco contra México. Voy a detenerme un minuto en el tema del control de convencionalidad, ya que lo menciona la Constitución del Ecuador. Es importantísimo para evitar que las causas avancen con aplicación de normas que violan los pactos de derechos humanos. Aquellos sistemas en los cuales los jueces de las diferentes instancias no están habilitados para ejercer el control de constitucionalidad, implican, al mismo tiempo, el ejercicio del control de convencionalidad. Aprendamos que el control de convencionalidad y el control de constitucionalidad deben ir de la mano, en caso contrario se frustran mutuamente.

¿Qué ocurre en aquellos sistemas en los cuales los jueces de las instancias inferiores no pueden ejercer el control de convencionalidad o el control de constitucionalidad? Se siguen tramitando causas durante años, hasta llegar a una corte suprema o a un tribunal constitucional, o peor, a la Corte IDH, y se siguen tramitando con la aplicación de normas que violan el pacto suscrito. Con el control de convencionalidad, la Corte IDH quiere –para explicarlo en términos muy sencillos– que la norma que viola el pacto se deje de aplicar desde la primera instancia y no esperar a llegar a la corte suprema o hasta la misma Corte IDH, para decir que esa norma viola el pacto. Esto es el control de convencionalidad, así de fácil.

La Constitución de Bolivia del 2008 también está en este cuarto escalón. En su artículo 256 dice que aquellos tratados “que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta”. Lo novedoso de la Constitución boliviana radica en que es la primera que habla del bloque de constitucionalidad; su artículo 410 expresa: “El bloque de constitucionalidad está integrado por los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y las normas de derecho comunitario ratificados por el país”.

Es la primera constitución que introduce la noción de un bloque armónico constituido por la norma constitucional y la norma de derechos humanos. Si bien Bolivia agrega la norma de derecho comunitario, todavía no tenemos derecho comunitario en

Sudamérica; lo que hay es el derecho de la integración que no tiene nada que ver con el derecho comunitario. Éste es el concepto novedoso que introduce la Constitución de Bolivia. Después voy a volver sobre ese tema.

Pasamos al quinto escalón, a otra fórmula de hacer la recepción del DIDH, un poco más robusta que la anterior. Consiste en darle jerarquía constitucional a todo el DIDH, un reconocimiento no subordinado al principio *pro homine*, que vimos en Venezuela, Ecuador y Bolivia, sino la jerarquía constitucional lisa y llana del DIDH. Éste es el caso de Colombia, Argentina y Brasil.

Colombia reformó su Constitución en 1991 e incluyó una norma, el artículo 93, que establece: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Si se observa, la fórmula es muy parecida a la de Guatemala: los tratados prevalecen en el orden interno. ¿Dónde está la diferencia?: en cómo la interpretó la Corte Constitucional de Colombia (ccc). Repito: una buena reforma constitucional puede quedar frustrada por una mala jurisprudencia. Hay que señalar que en los debates del Constituyente de 1991 muchos propusieron otorgar jerarquía supraconstitucional a todo el DIDH. Sin embargo, se llegó a una fórmula transaccional, que es la que vemos plasmada en el texto de la Constitución, al otorgarle al DIDH la prevalencia en el orden interno.

Pero lo importante es la interpretación que hizo la ccc. En la sentencia número 225 del 18 de mayo de 1995, bajo el título “La integración de las normas de derecho internacional humanitario en un bloque de constitucionalidad”, expresó: “La Corte considera que la noción de ‘bloque de constitucionalidad’, proveniente del derecho francés pero que ha hecho carrera en el derecho constitucional comparado, permite armonizar los principios y mandatos aparentemente en contradicción de los artículos 4º y 93 de nuestra Carta”, es decir, permite armonizar los principios y mandatos de la Constitución nacional con los provenientes de los tratados de derechos humanos. Y agregó: “... el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes”. Queda bien explicado el concepto de bloque de constitucionalidad: hay normas que están dentro de la Constitución y hay normas que están fuera de ella, pero ambas, por mandato constitucional, sirven para ejercer el control de constitucionalidad y de convencionalidad de las normas inferiores, o sea, las leyes, los decretos, las resoluciones, etcétera.

Una fórmula constitucional que habla de prevalencia sirvió para que la ccc definiera el bloque de constitucionalidad.

Argentina también se encuentra en este quinto escalón. La reforma de su Constitución de 1994 –que a mí me gusta llamar la reforma de los derechos humanos, como llaman en México a la reforma del 2011–, establece en el artículo 75, inciso 22, que los 11 instrumentos internacionales de derechos humanos ahí enumerados tienen jerarquía constitucional; así lo dice: “Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”. Luego aclara: “... no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución” –la primera parte se refiere a los derechos humanos–. Y le agrega la fórmula de fuente colateral: “... deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.

En Argentina la doctrina mayoritaria interpretó inmediatamente esta reforma: “Tiene jerarquía constitucional”; de modo que el país se había adherido a la doctrina del bloque de constitucionalidad. El decano de los constitucionalistas argentinos, el extinto doctor Germán Bidart Campo, fue el primero que introdujo esta doctrina en nuestro país, y luego fue seguido por todos los profesores y doctrinarios, hasta que en el año 2000 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso Cristina González de Delgado y otros contra la Universidad de Córdoba, también se adhirió a la doctrina del bloque de constitucionalidad.

¿Cómo funciona el bloque de constitucionalidad en Argentina? En cada ocasión en que haya que resolver la constitucionalidad de una norma o su interpretación para salvar su constitucionalidad, muchas veces con aplicación de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, no hace falta declarar la inconstitucionalidad de la norma inferior, sino que se puede interpretar de modo tal para salvar su validez. Desde el año 2000 en adelante, en todos los casos en que se discute la interpretación o la inconstitucionalidad de una norma, la Corte Suprema de Justicia de la Nación aplica simultáneamente las normas constitucionales y las normas internacionales de derechos humanos.

En Argentina hay control difuso de constitucionalidad. Todos los jueces de todas las instancias y de todas las materias o fueros, como se les llama, pueden declarar la inconstitucionalidad de una norma. Aun un juez de paz perdido en el medio del campo en una provincia puede declarar la inconstitucionalidad de una norma, por ejemplo, del código civil. En Argentina se ejerce conjuntamente y desde el principio el control de constitucionalidad y el de convencionalidad. Por eso, en aquel país toda la doctrina de control de convencionalidad no tuvo tanta acogida porque ya existía; los jueces ya lo aplicaban. Desde el comienzo de las causas, se van declarando inconstitucionales

las normas que violan la Constitución o los tratados de derechos humanos. La aplicación conjunta es la clave del bloque de constitucionalidad.

Hay que tener en cuenta que las normas de derechos humanos son por lo menos un siglo más jóvenes que las normas constitucionales. Las normas constitucionales que protegen los derechos, generalmente, salvo grandes reformas hechas en algún país, datan del siglo XIX, pertenecen a la época del constitucionalismo clásico, y luego fueron enriquecidas en las primeras décadas del siglo XX con las normas del constitucionalismo social. En cambio, las normas de derechos humanos datan de los años sesenta, setenta y ochenta; son normas mucho más recientes, más ricas, que contemplan una realidad social, científica, cultural, tecnológica y económica, muy distinta de la realidad que contemplaban las normas constitucionales en el siglo XIX. Entonces, cuando se interpretan juntas ambas normas, la vieja norma constitucional y la nueva norma de derechos humanos, se enriquecen mutuamente, se reciclan, se rejuvenece la vieja norma constitucional. Ésta es la gracia de la doctrina del bloque de constitucionalidad: la aplicación conjunta de la norma vieja y la norma nueva.

Si queremos, podemos agregar un componente filosófico. Las normas viejas eran generalmente individuales, liberales, porque son normas del siglo XIX. La norma nueva, la norma de derechos humanos, está redactada en clave social, con una mayor preocupación por la solidaridad, no es una norma liberal, individualista, sino una norma más social porque está hecha bajo los auspicios de la ideología que privó en la segunda mitad del siglo XX.

Otro dato interesante que puede contarse sobre Argentina es que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene desde 1995, apenas seis meses después de la reforma constitucional de 1994, que todas las jurisprudencias de la Corte IDH son vinculantes para los jueces argentinos. El argumento subyacente es que como los tratados tienen jerarquía en las condiciones de su vigencia, también se debe tener en cuenta cómo se da esa vigencia y cómo son aplicados en el ámbito internacional por los tribunales internacionales, en este caso la Corte IDH.

El tercer caso en este quinto escalón es la Constitución de Brasil. En su Constitución de 1988 esta nación tenía una fórmula parecida a la mexicana, considerando a los tratados de derechos humanos como fuente colateral de derechos, pero en la reforma de 2004 se le agregó al artículo 5º una cláusula por la cual los tratados sobre derechos humanos que hayan sido aprobados por una mayoría especial, sin entrar en detalle, por las dos cámaras del Congreso, tendrán el mismo valor que las enmiendas constitucionales. Es decir, el constituyente abrió la puerta para que el Congreso –mediante la ratificación de los tratados de derechos humanos por una mayoría calificada–, eleve a

esos instrumentos a la jerarquía constitucional. Por eso, los equipara a una enmienda constitucional.

Pasemos a un sexto modelo de recepción del DIDH. Este caso no lo llamo escalón, porque ya estamos en la parte más alta: el de la jerarquía constitucional. Quiero estudiar aparte este caso porque aquí la tarea no la hizo el constituyente, sino el juez. En este sexto grupo de constituciones incluyo a Costa Rica y la República Dominicana. Es muy interesante lo que ha pasado en estos dos países y puede resultar muy útil para el caso mexicano, por eso lo guardé para el final.

En Costa Rica la norma que se refiere a los derechos humanos no es una norma muy grandilocuente, no habla de jerarquía, como en el caso de México; no habla de una mayoría especial para ratificar tratados como el caso de Brasil, y no habla de prevalencia sobre el orden interno, simplemente en la parte referida al *hábeas corpus* y sólo en materia de *hábeas corpus*, o sea algo muy pequeño dentro del universo de derechos que la Constitución protege, cuyo artículo 48 indica:

Toda persona tiene derecho al recurso de *hábeas corpus* para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables en la República.

En un fallo de 1995 se completa esta idea y se dice que en la medida en que los tratados otorguen mayores derechos o garantías a las personas priman sobre la Constitución. Es decir, con una fórmula constitucional del segundo escalón, débil, de fuente colateral, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia indicó que los tratados de derechos humanos tendrán jerarquía superior a la Constitución, siempre y cuando brinden una protección más amplia. Éste es el principio *pro homine* o pro persona. Es de notarse que no hace falta tener una fórmula constitucional muy robusta para que la jurisprudencia sea fuerte.

Esto mismo pasó en la República Dominicana. En este caso el artículo 8º de la Constitución no podía ser más escueto: “Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona”. Fórmula débil, si las hay, suave; se reconoce como finalidad principal del Estado la protección de los derechos humanos. ¿Y qué dijo su Suprema Corte de Justicia? En una sentencia del año 2003 la Suprema Corte de Justicia dijo que la República Dominicana tiene un sistema constitucional integrado por disposiciones de igual jerarquía:

- La nacional, formada por la Constitución y la jurisprudencia constitucional.
- La internacional, compuesta por los pactos y convenciones internacionales de derechos humanos, las opiniones consultivas y las sentencias de la Corte IDH.

Y agrega: “Todo ello conforma el bloque de constitucionalidad al cual estará sujeta la validez formal y material de toda legislación secundaria”.

El ejemplo de la República Dominicana es el que más se ajusta a lo que podría llegar a ocurrir en México. Con una fórmula constitucional que sólo estipula la protección de los derechos humanos como finalidad del Estado, su Suprema Corte se animó a reconocer un bloque de constitucionalidad en el país, y dentro de ese bloque de constitucionalidad, la convivencia de la Constitución, la jurisprudencia constitucional, los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH. Señala a ese bloque de constitucionalidad como una fuente primaria y superior de derecho, y lo considera un parámetro para juzgar la constitucionalidad o no de las normas inferiores que se sancionen por el resto de los poderes políticos.

Voy a reflexionar ahora un poco sobre todo esto, sin sobreabundar en datos de constituciones, artículos y fallos.

Hay distintos modelos que los Estados iberoamericanos han seguido para abrir la recepción al DIDH. Hemos repasado la más débil, que reconoce a los tratados como pauta interpretativa; la segunda, que considera a los tratados como fuente colateral de derechos; la tercera, que otorga a los tratados una jerarquía supraregal, pero infraconstitucional; la cuarta, que les reconoce jerarquía constitucional supeditada al principio *pro homine*; la quinta, que instaura un bloque de constitucionalidad, como en el caso de Colombia y Argentina. Estudiamos también una sexta categoría, que comprende a Costa Rica y la República Dominicana, en la cual la fórmula constitucional es débil, pero la jurisprudencia es muy avanzada, fuerte y protectora.

Esto ha cambiado totalmente al derecho constitucional. Nuestros viejos profesores hablaban de la soberanía del Estado, de la supremacía constitucional, de la soberanía del poder constituyente incluso. Hoy todos esos conceptos se han desgastado porque vivimos en un mundo globalizado. A quien no le guste el término *globalizado* se lo cambiamos por un mundo *integrado*, reconociendo el tufo político que tiene el término globalizado, pero es una realidad que no podemos desconocer. En el mundo globalizado o integrado que nos toca vivir, las constituciones ya no son inexpugnables; son permeables al DIDH. Y no hay de que asustarse, porque si son permeables no es para que el Estado pierda soberanía, sino para que éste respete más a las personas que están sujetas a su jurisdicción, para que se comporte mejor fronteras hacia adentro. Ésta

fue la gran innovación del DIDH, que a pesar de ser una rama del derecho internacional no le dicta al Estado un comportamiento fronteras afuera, sino fronteras adentro.

El extraordinario desarrollo que ha tenido esta rama del derecho desde 1945 hasta la fecha motivó la necesidad de que el derecho constitucional le abriera sus puertas. El derecho constitucional, las constituciones, no podían seguir negando esa realidad. De ahí que a partir de 1976 comenzaran a internalizar el DIDH. De todas las fórmulas que hemos repasado, desde el punto de vista estrictamente normativo, considero que la mejor es la que reconoce el bloque de constitucionalidad, porque esta doctrina soluciona todos los problemas, aplicando simultáneamente la norma constitucional y la norma internacional de derechos humanos. Pero si no existe este recurso en la constitución, bien se puede llegar al concepto a través de la interpretación jurisprudencial, como los casos de Costa Rica y República Dominicana.

Por último, agrego una reflexión más: el derecho público ha cambiado mucho. Tradicionalmente se estudiaba el derecho público como el derecho del Estado, como el derecho que estudia a esa ficción llamada Estado, pero desde el advenimiento del DIDH y, sobre todo, desde la constitucionalización del DIDH, el centro del derecho público ya no es el Estado, sino la persona humana.

Mesa 1

*¿Bloque,
jerarquía y soberanía
constitucionales?*

Ponentes:

Fernando Francisco Gómez Mont, Santiago Corcuera Cabezut,
Carlos Pérez Vázquez, Silvano Cantú Martínez, Sandra Serrano García

Moderador:

José Luis Caballero Ochoa

JOSÉ LUIS CABALLERO OCHOA

Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e Investigador titular en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (UIA). Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey campus Chihuahua, maestro en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España. Diplomado en derechos humanos y procesos de democratización por la Universidad de Chile. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus obras está *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*.

Esta mesa se ocupa de uno de los temas centrales que están en el debate público y motivan la actuación de los operadores jurídicos, desde la Suprema Corte de Justicia

de la Nación (SCJN), los juzgados federales y locales, hasta el Poder Legislativo. Se plantea si a partir de las nuevas claves de interpretación sobre derechos humanos se configura lo que en otros contextos se denomina un *bloque de constitucionalidad* a partir de la reforma realizada a los dos primeros párrafos del artículo 1º de la Constitución. Esta discusión tiene dos aproximaciones.

En primer lugar, en el ámbito de las fuentes del derecho hay quienes sostienen que la interpretación con respecto a derechos humanos contenida en la Constitución y los tratados se encuentra supeditada a la jerarquía de las normas a partir de las fuentes de producción o aplicación de ordenamientos.

El segundo enfoque considera que el tema corre por otra ruta, con respecto de la supremacía constitucional pero sin involucrarse directamente con las fuentes, sino que a través de las claves interpretativas de las normas de derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales se conforma una masa o bloque de derechos.

FERNANDO GÓMEZ MONT URUETA

Abogado litigante en diversas materias jurídicas. Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Fue secretario de Gobernación (2008-2010), diputado federal, miembro de la Comisión Federal Electoral, representante del Partido Acción Nacional ante el Instituto Federal Electoral, así como asesor en materia de reformas al Poder Judicial y del procurador general de la República durante la administración del presidente Ernesto Zedillo.

Desde mi punto de vista, el tema de la jerarquía normativa y el bloque de constitucionalidad está razonablemente resuelto en los textos de la Constitución. Sostengo que la jerarquía normativa se da en el siguiente orden: en el pináculo, la Constitución; luego los tratados de derechos humanos, seguidos de los tratados internacionales y las leyes generales, y después las leyes federales y estatales. Posteriormente viene la siguiente jerarquía normativa: reglamentos, circulares, etcétera, cada una en distintos ámbitos de competencia.

¿Por qué lo asumo así y por qué creo que no existe una jerarquía idéntica entre los tratados de derechos humanos y la Constitución?

Considero que el artículo 1º constitucional nos da diversas claves. En su primer párrafo señala:

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.

Este párrafo resuelve el tema de la jerarquía de manera muy precisa. Si la Constitución puede restringir a los tratados de derechos humanos, queda claro que para los efectos de orden constitucional interno la Constitución tiene un grado superior. ¿En qué medida esto es relevante? En la medida en que se presenten conflictos entre normas, lo cual es verdaderamente excepcional.

Para establecer cómo se presentan estos conflictos entre normas que obligan a acudir a la jerarquía para encontrar una solución es necesario ubicar cuáles son las zonas de conflicto. Hay que definir, en primer lugar, qué es un derecho humano. ¿Quién dice qué es un derecho humano y en qué medida se establece su aplicación? De entrada, los derechos humanos se definen desde la Constitución y desde los tratados. ¿Es posible encontrar derechos humanos en otros cuerpos normativos? Para hablar de un derecho humano desde el punto de vista de su producción se tiene que llegar a un grado de consenso tal que se exprese en una decisión constitucional o en una decisión internacional que tenga el respaldo de un tratado. En el caso de otras fuentes de derechos nuevos habría que analizar si son susceptibles en función de la legitimación necesaria para su producción de derechos humanos.

En segundo lugar, hay que analizar el derecho humano desde el punto de vista material. El derecho humano –y de ahí que la fuente sea importante– debe tener un grado de abstracción tal que sustente su universalidad. De ahí que se afirme que los derechos humanos como normas de optimización que interactúan con las otras reglas del derecho para darles sentido y coherencia deben tener un grado importante de abstracción, porque con base en ellos que se van a interpretar otras reglas que prevén derechos y limitaciones a los derechos. En tercer lugar, tiene que ser interpretado en conjunto con los derechos humanos ya reconocidos porque debe ser un derecho interdependiente, que tenga la posibilidad de progresividad, entre otras características.

Así pues, vamos ubicando las coordenadas para establecer quién puede llegar a definir en la realidad al derecho humano con respecto a otras reglas: el que los interpreta. Queda muy claro que los dos órganos que interpretan con claridad derechos humanos son la SCJN –y los tribunales colegiados, los jueces de distrito– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Hoy, mediante el desplazamiento de normas de validez, se está buscando extender esta facultad a todo órgano jurisdiccional a partir de lo que se expresa en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional. Sin embargo, en cuanto a su definición como principio de autoridad, creo que esto con toda claridad debe estar en los intérpretes y, sobre todo, en los intérpretes jurisdiccionales, porque son ellos quienes acaban resolviendo las problemáticas entre las normas y los derechos, los deberes, sus limitaciones, sus extensiones.

Los intérpretes jurisdiccionales nutridos por los debates académicos y sociales siempre intervienen frente a una problematización de la aplicación del derecho. Es a ellos a quienes les llegan los conflictos en su manera más depurada. Si algo alimenta los cambios recientes en el régimen político es la ampliación de la intervención de los poderes judiciales para la resolución de conflictos y el desplazamiento de las autoridades políticas. En la actualidad, los conflictos en la sociedad se resuelven en los tribunales más que antes, y menos conflictos se resuelven por la gestión administrativa, política y parlamentaria. Éste es un cambio central de la división del trabajo. ¿Por qué? Porque hay una actitud social ante a la resolución de los conflictos, que debe estar a cargo de autoridades que sean independientes del problema y de acuerdo con un esquema de reglas que sirvan para la solución del conflicto.

Cuando fui secretario de Gobernación nunca tuve que resolver un conflicto poselectoral, a lo mucho podía intervenir en la prevención de conflictos en la fase previa entre los actores del juego político y después les correspondía actuar a los tribunales. No ocurría así cuando yo era mucho más joven y teníamos que acudir a la Secretaría de Gobernación para que interviniera, para que gestionara una salida razonable a lo que se acusaba como un conflicto electoral por un abuso de una parte sobre otra.

Así pues, éstos son los intérpretes jurisdiccionales. ¿Y cuáles son los criterios de definición de esos derechos humanos y cómo interactúan? La doctrina ha dicho fundamentalmente –sobre todo aquella nutrida en la tradición española reciente– que son la libertad y la igualdad. Así lo reconoce el propio artículo 1º cuando señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de las personas y cuando habla de discriminación y dice que queda prohibida cualquier medida que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas.

Bajo el tamiz de la libertad, de la autonomía de las personas frente a otras y de la necesidad de no discriminar en función de las decisiones que se derivan en la autonomía, vamos entendiendo lo que son los derechos humanos en juego. Es una constante interacción de principios. Si se atiende al principio de autonomía y al principio de no

discriminación es posible encontrar, contra el principio de legitimación formal y junto al principio de abstracción que pueda cumplir con las reglas de los derechos humanos, criterios más o menos razonables para la definición y quién debe definirlos.

Por último, acerca del problema de cómo se resuelve la jerarquía entre órganos, esto resulta relevante en función de la jerarquía entre la Corte IDH y la SCJN. Mi interpretación de los artículos 1º y 133 es que nuestra Constitución ha establecido por excepción una revisión de las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad ante la Corte IDH. Pero hay que tener cuidado, toda vez que para acceder a órgano interamericano se deben haber agotado todos los procedimientos previstos en la legislación nacional. Tenemos que asumir, entonces, que la definición del caso por la Corte IDH ya pasó por el órgano de interpretación más alto posible: un tribunal colegiado o la SCJN. Así, esa discusión, entre otras, pueda ser materia de revisión y discusión en la Corte IDH.

En ese supuesto, las sentencias de la Corte IDH deben ser obligatorias sólo en relación con el criterio controvertido en cada caso. Esto nos lleva, en el supuesto de que admitamos que esas decisiones de la SCJN son revisables por la Corte IDH –que es el órgano internacional cuya jurisdicción se ha aceptado para ello– a que ésta desconozca la legitimidad de los órganos internos y se generen las tensiones. Eso es motivo de una gran preocupación, válida pero soluble.

Las dos cortes están obligadas por sus propios cuerpos a buscar cualquier interpretación conforme entre los derechos en conflicto a fin de evitar que se extinga o se desplace plenamente un derecho frente al otro. Constantemente tienen que ponderar para evitar desplazamientos definitivos de una norma sobre otra. El sistema de derechos humanos así lo posibilita porque, por su abstracción, las reglas sí pueden ser aplicables a casos concretos. Al final, siempre estamos tratando de posibles conflictos de normas de optimización frente a juegos de reglas secundarias.

Por último, dejo sentada una preocupación para una intervención posterior. Una preocupación de quienes producen el derecho bajo la lógica de la representación democrática y aquellos que definen el derecho bajo la intervención judicial: cómo evitar la tiranía de unos y de otros, cómo resolver el tema de la legitimidad para solucionar los conflictos entre las reglas.

SANTIAGO CORCUERA CABEZUT

Licenciado en Derecho por la UIA, maestro en Derecho por la Universidad de Cambridge, Inglaterra, y miembro del Queens' College. Fue perito ante la Corte IDH en el caso de Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos y abogado ante la Corte IDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Jorge Castañeda Gutman contra los Estados Unidos Mexicanos. Se ha desempeñado como investigador visitante en el Centro de Investigaciones de Derecho Internacional de la Universidad de Cambridge y como profesor en la UIA, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Panamericana. Fue miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de la Comisión Internacional de Juristas y presidente del Comité Coordinador de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Conferencista en diversos foros y autor de libros, capítulos de libros y artículos especializados en el tema de los derechos humanos. Entre sus principales libros destaca *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos* (2002).

Entraré directamente a la cuestión relativa a la discusión sobre si tenemos o no tenemos un bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos. Se ha debatido en torno a una posible contradicción entre los textos de los artículos 1º y 133 constitucionales. Creo que no se han analizado de manera conjunta con el artículo 105, fracción II, inciso g, y con el artículo 103, fracción I, que entró en vigor seis meses después de la reforma constitucional. Si leyéramos estos cuatro preceptos de manera integral, en mi opinión, no existiría o no debería existir preocupación alguna. De esta manera, el texto a que se refiere el maestro Gómez Mont respecto de las restricciones previstas en la Constitución tendría que leerse en ese contexto.

Creo que la manera de superar la aparente –y digo aparente– contradicción entre el artículo 1º y el artículo 133 es, por un lado, aplicar el conocido principio de hermenéutica jurídica, que es el de ley especial, que “deroga” a la norma general: la norma especial “deroga” o supera a la norma general. En estrecha relación con lo anterior está el principio que dice: cuando la ley no distingue no debemos distinguir y, por el contrario, cuando lo hace, debemos hacerlo. Estos dos principios los vamos a aplicar a los dos preceptos, al artículo 1º y al 133, primero de un modo y luego en el sentido contrario. Me explico:

El artículo 133 dice que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados internacionales firmados por el Ejecutivo y aprobados

por el Senado que estén de acuerdo con la misma, será la Ley Suprema de la Unión. Aquí, en cuanto a la jerarquía, la Constitución, o esta norma en particular, distingue al decir que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la misma; hace una distinción específica de jerarquización. Los tratados internacionales que no estén de acuerdo con la Constitución no serán Ley Suprema de la Unión y serán expulsados del orden jurídico. Eso es lo que está diciendo. Si están de acuerdo con la Constitución, se integran al orden jurídico; si no, no. Se distingue en cuanto a la jerarquía. Claramente, el artículo 133 establece una jerarquía inferior de los tratados respecto de la Constitución.

El artículo 1º dice: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos reconocidos por esta Constitución y –una palabra corta pero muy importante porque copula a la Constitución– en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”. Y en el segundo párrafo reitera: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y –vuelve a colocar un y copulativo– con los tratados internacionales de la materia”.

Sin embargo, en cuanto a la jerarquía no dice este artículo 1º que estén de acuerdo con la misma. Por lo tanto, podríamos llegar a la siguiente conclusión: el artículo 133 es norma general en cuanto a todos los tratados internacionales que no contienen normas de derechos humanos, pero no de las que sí los contienen.

El artículo 133 se refiere a tratados comerciales, a tratados en materia de uniformidad de poderes, a tratados bilaterales de inversión, a tratados de cualquier otro tipo que no contengan normas de derechos humanos, que son la inmensa mayoría de los tratados que México ha celebrado. Y ésa es la norma general, todos esos tratados deben de estar de acuerdo con la Constitución.

Sin embargo, el artículo 1º es especial en cuanto al tipo de normas contenidas en los tratados. Si la norma contenida en un tratado refleja, consagra o reconoce un derecho humano fundamental, esa norma no tiene que estar de acuerdo con la Constitución, sino que se ha integrado a ella en un bloque. Si no nos gusta la palabra bloque porque es muy afrancesada o por alguna otra razón, digamos “cuerpo normativo de rango constitucional” o, como ya se dijo antes, “masa jurídica de rango constitucional”. Digámosle como queramos, pero lo importante es que el artículo 1º constitucional ha integrado un nuevo cúmulo de normas que se han incluido en la Constitución, no en su texto, pero sí en cuanto a su contenido.

Algunos países no poseen constitución escrita y tienen sus normas constitucionales dispersas por todos lados. Nosotros sí tenemos una constitución escrita, pero también hay otras normas que se han integrado en la Constitución.

Si entendemos a la Constitución actual como un conjunto de normas que no nada más tiene 136 artículos, sino muchos más que se han integrado a ella, no nos debería preocupar leer la última parte del primer párrafo del artículo 1º: "... cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse más que en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establezca". ¿Cuál es esta Constitución? Ésta y todos los demás artículos que se han integrado a ella. Ninguna norma inferior a esas normas podrá restringir lo que esas normas digan. Pero las normas sobre derechos humanos contenidas en tratados ya están en la Constitución y no hay contradicción entre los artículos 1º y 133, simplemente se están refiriendo a cosas distintas: el 133 a tratados internacionales que no contengan normas de derechos humanos, y el 1º a normas contenidas en tratados internacionales que reconozcan derechos humanos.

Esto queda comprobado absolutamente por el artículo 105, fracción II, inciso g, que fue reformado al mismo tiempo que el artículo 1º. Para comprobar esto hay que leer ese precepto que dice que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede de interponer acción de inconstitucionalidad, es decir, el contraste que debe hacer la Corte entre una norma y la Constitución. Eso es de lo que se trata la acción de inconstitucionalidad. ¿Para qué? Por si la norma de inferior jerarquía contradice a la Constitución, en cuyo caso será expulsada del orden jurídico mexicano.

¿Y qué dice el inciso g de la fracción II del artículo 105? Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene facultades para interponer una acción de inconstitucionalidad cuando las normas inferiores, cuando leyes de cualquier tipo, federales o locales, o tratados, contradigan a la Constitución o a los tratados sobre derechos humanos.

Esto comprueba que el artículo 105, fracción II, inciso g distingue a dos tipos de tratados en cuanto a su contenido: los que se refieran a derechos humanos y los que no. Los que no contienen normas sobre derechos humanos están por debajo de la Constitución; las normas sobre derechos humanos contenidos en tratados están al mismo nivel de ella. A mí, esa interpretación me deja muy tranquilo porque tenemos un nuevo bloque de constitucionalidad en México.

Por desgracia, la Segunda Sala de la SCJN ha emitido una tesis regresiva y peligrosa que ojalá el Pleno supere, porque además esa tesis comete tres errores increíbles: invocar un tratado que no está en vigor; decir que el artículo 133 no contemplaba la misma jerarquía de tratados desde 1917, lo cual es falso, porque eso sucedió hasta 1934, y afirmar que el artículo 105 no se reformó el 10 de junio de 2011, lo que también es falso, como ya vimos. Pero, además, reitero, esa tesis de la Segunda Sala es regresiva y peligrosa.

Por lo pronto, el Pleno podría comprobar, reiterar y anunciar con firmeza que en México tenemos un bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos orientado e inspirado por el principio pro persona. Siempre, claro, de modo tal que nuestra preocupación no sea si se contradice la Constitución, pues ésta, con todo respeto, no es más que un cuerpo normativo que tiene fines, y los fines son la justicia, y en la justicia está lo que a cada quien le corresponde, y lo que a cada quien le corresponde o es suyo, son sus derechos. Eso es lo que nos debería de importar, y no qué ordenamiento está encima de otro.

CARLOS PÉREZ VÁZQUEZ

Coordinador de asesores de la Presidencia de la SCJN e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Licenciado en Derecho por la UNAM, maestro en Derecho por la Harvard Law School de Boston y doctor en Letras por la University College London. Ha impartido cátedra en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, la Facultad de Derecho de la UNAM y el Centro Universitario México. Se ha desempeñado como capacitador en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En el Poder Judicial de la Federación ha sido asesor y secretario particular de mando superior.

Antes que nada, agradezco a los organizadores la oportunidad de discutir este tema que, en efecto, está en el centro del debate jurídico en México. Más allá de que sea el debate de moda, es, quizás, un debate jurídico como no lo habíamos visto en mucho tiempo, en los rubros de opinión, de aportación, de puntos de vista contrastantes de generaciones y generaciones de abogados, de organizaciones de ciudadanos. La efervescencia que hoy se vive en México con respecto a este tema en los tribunales y fuera de ellos es producto de una larga historia y tradición, de la que nos beneficiamos quienes ahora participamos en este debate.

Siempre me ha parecido muy relevante iniciar la discusión desde el punto de vista de la Constitución, pero para efectos de esta mesa –un panel de primera– vale la pena empezar con la lectura de lo que dice un tratado internacional que ya es fundacional de esta nueva época: el Pacto de San José –y me refiero a una nueva época también en términos jurisprudenciales-. Todos sabemos que la SCJN inició su Décima Época justo a partir de la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 2011. Entonces, en

esta nueva época de discusión de lo jurídico en México –que, insisto, se nutre de un pasado de riquísimo de debate–, vale la pena leer de nuevo el preámbulo del Pacto, que sin duda es uno de los tratados emblemáticos en este tema. Dice su segundo párrafo: “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”. Y si en el diccionario buscamos la palabra *complemento*, encontramos la siguiente definición: “Cosa, cualidad o circunstancia que se añade a otra para hacerla íntegra o perfecta”. Entonces, en las normas estampadas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el llamado Pacto de San José, así reconocidas por el Estado mexicano firmante, ratificante de este instrumento internacional, se señala que estas normas son un complemento, es decir, son principios más allá de reglas, son normas que no tienen otro objetivo que perfeccionar a la Constitución –la de cada nación firmante– y hacerla íntegra.

Eso está muy bien, pero, como sabemos todos los abogados, el diablo se esconde en los detalles. No es de humanos la perfección; cuando mucho, podemos ir construyendo cotidianamente esa perfección, esa integralidad.

Hablar de integralidad y complementariedad siempre me recuerda la propuesta teórica de Paul Ricoeur, quien hace un desdoblamiento. Ustedes se acordarán claramente de su concepto de *yo hablante* a *yo ciudadano*, que puede ser muy útil para ilustrar una discusión como la que queremos establecer con respecto a la supremacía de la Constitución, el lugar que ocupan los tratados en el marco jurídico, en el marco constitucional en general. Paul Ricoeur dice que hay dos requisitos que se deben cumplir para que alguien pueda hablar con otra persona: que el hablante se reconozca a sí mismo como hablante, como ser capaz de emitir actos de habla; la otra, respetarse a sí mismo como hablante. Esto significa tener la capacidad de juzgarse a sí mismo imparcialmente como hablante. ¿Y cómo puede uno juzgarse imparcialmente? Como un hablante eficaz, a partir de las normas que rigen la acción de hablar. Ricoeur construye a partir de esto, un modelo de ciudadanía y señala que ocurre exactamente lo mismo en el caso del *yo ciudadano* sujeto de derechos.

El *yo ciudadano* sujeto de derechos es aquel que tiene enfrente a otra persona, al *tú* del cual puede distinguirse y que además le permite a cada cual distinguir a los terceros. Ahí se inicia el modelo de justicia de Paul Ricoeur, a partir de la construcción del *yo hablante*, el *yo ciudadano*, que como *yo hablante* se reconoce como sujeto de derechos y se respeta como sujeto de derechos en la medida en la que es capaz de juzgarse

imparcialmente a sí mismo, así como a la corrección o la incorrección de sus acciones. Ricoeur dice que en la última etapa de un estadio del desarrollo de la ciudadanía generada a partir del modelo lingüístico, todos somos capaces de reconocernos como habitantes o como hablantes de una lengua franca en términos eminentemente ciudadanos. Y esa lengua franca en términos eminentemente ciudadanos y democráticos es el lenguaje establecido en las normas internacionales en materia de derechos humanos.

Éste es el lenguaje de los tratados internacionales en materia de derechos humanos; es una lengua franca que nos permite a todos, independientemente del idioma, de la nacionalidad, del credo, de las preferencias de diversa índole, reconocernos como miembros de una comunidad, tener relaciones interpersonales y generar relaciones institucionales.

Así pues, con sustento en la perspectiva que propone Paul Ricoeur, encuentro que la lectura del preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es un punto de partida para entender o defender una postura con la que pudiéramos tener diferencias terminológicas. Porque si hay o no bloque, si hay masa, éas son diferencias terminológicas, pero lo importante es que este punto de vista nos permite defender la posición de que la Constitución, como cualquier documento normativo, no es un documento perfecto, no está terminado del todo, nunca ha quedado completamente integrado.

Por eso, afortunadamente existen representantes populares democráticamente electos, existe un aparato judicial. Porque el sistema constitucional mexicano, tal como lo reconoce la propia Constitución al establecer las reglas de modificación constitucional o tratados internacionales, como el Pacto de San José, que está fundado en la Declaración Universal, se va construyendo, lo vamos construyendo entre todos aquellos que de alguna manera lo interpretamos. De acuerdo con Ricoeur la comunidad de personas somos todos: todos somos sujetos de derechos constitucionales.

Resulta muy pertinente, en este punto, recordar aquella otra propuesta teóricamente muy importante de Ricoeur –y con esto concluyo, quizá pueda ahondar un poco más en la siguiente intervención–, en la que el filósofo francés intenta conciliar la teoría de Ronald Dworkin sobre la interpretación y la teoría de Robert Alexy con respecto a la argumentación. Ricoeur busca elaborar un modelo que conjunte las dos teorías y dice que siguiendo este camino podemos entender mejor y resolver casos concretos, no aplicando la regla, como propusiera Ronald Dworkin, no aplicando una ley concreta, sino descubriendo la mejor regla para resolver una controversia en concreto.

SILVANO CANTÚ MARTÍNEZ

Consultor independiente en materia de derechos humanos. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León y maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ha trabajado en los sectores público y social en actividades relacionadas con los derechos humanos, la educación popular y la defensa jurídica, entre otras. Impulsor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, fue integrante del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en el proceso de elaboración de la Ley General de Víctimas.

Hemos visto el tema del bloque de constitucionalidad desde varias perspectivas. Me parece que esto va a aportar algunos elementos para una discusión enriquecedora, sobre todo para repensar la Constitución o para pensarla desde plataformas que nos ayuden a dinamizar y actualizar los supuestos desde los cuales se construye en nuestras normas primarias. Pensar en cómo éstas también impulsan nuevas formas de rendimiento de las normas jurídicas y, por supuesto, en su ejecución por parte de los aparatos del Estado.

Esta mesa se titula, de una manera bastante acertada e intrigante, entre interrogaciones: “¿Bloque, jerarquía y soberanía constitucionales?”. Los tres términos están planteados como una interrogante. Hay que completar la fórmula para construirle el sentido a la pregunta. Pero si la pregunta fuera sobre la compatibilidad de estos términos, yo me pronunciaría –como me parece que ya lo han hecho a su modo algunos compañeros de mesa– a favor de esta compatibilidad; o sea, en pro de entender que es posible en nuestro ordenamiento jurídico; entender que existe un conjunto de normas, que podemos denominar bloque de constitucionalidad, que no estorban al hecho de que pueda existir una supremacía constitucional, entendida a partir del supuesto, que comparto totalmente con Santiago Corcuera, de que hay una norma que determina cuál es la regla de inclusión de normas a nuestro ordenamiento jurídico. Y esa norma no está en los tratados internacionales, está en la Constitución.

Entiendo la supremacía constitucional, en la que existe la norma de inclusión al ordenamiento jurídico, de una manera diferente a como la expuso Fernando Gómez Mont. Coincidimos al considerar que la idea de una supremacía constitucional es compatible con el bloque, pero yo no colocaría la idea de la supremacía en el punto en el que se sigue entendiendo como el momento de la soberanía, el momento de la decisión sobre la suspensión o restricción de los derechos, que es hacer la interpretación de la supremacía no a partir de las reglas mediante las cuales el Congreso procesa la

ratificación de los tratados, sino más bien como lo que indica el artículo 1º, acerca de la facultad que tienen las autoridades internas a partir de la Constitución para restringir o suspender derechos. Porque de otra manera nos limitaríamos a una lectura garantista, sería tanto como decir: “Bueno, aquí hay un momento en el que el soberano decide hasta dónde llegan los derechos, qué son los derechos, qué entra al ámbito de los derechos”. Y el bloque de constitucionalidad siempre estaría sometido a que en cualquier momento se tomara la decisión sobre su suspensión.

Me parece que el modelo de democracia que busca impulsar esta reforma constitucional en derechos humanos es la superación del viejo esquema de soberanía, que reside justamente en la dicotomía que fundamenta los ordenamientos jurídicos modernos entre derechos humanos y estado de excepción. Yo pondría la pauta del fundamento de la supremacía constitucional justamente en la idea que compartimos Santiago Corcuera y yo: que la misma Constitución define la regla de inclusión al ordenamiento jurídico, de tal manera que es la Constitución también la que determina cuál es el procedimiento para validar la incorporación de un tratado internacional.

Una vez que un tratado internacional que reconoce derechos humanos ha entrado al sistema jurídico, las cosas se pueden plantear desde otra plataforma. Entonces, cabe pensar de otra manera la jerarquía normativa, y es ahí donde empezamos con algunos cuestionamientos que hemos visto recientemente en la práctica judicial o en el discurso público sobre el alcance de estas reformas o incluso en torno a la existencia de un bloque de constitucionalidad.

Creo que se puede ver muy claramente que esta discusión en gran medida proviene del Poder Judicial, donde persiste algún tipo de duda o temor incluso a bordear los límites de la interpretación mayormente basada en la jerarquía normativa, que entra en conflicto con el tema de la distribución de facultades y competencias en las jurisdicciones, entre la federal y el fuero común, y que de alguna manera evidencia un síntoma que, más que jurídico, diría que es un poco patológico; es más una especie de cuadro psicológico que tenemos en México. Algo semejante a inseguridad por crecimiento, que sucede cuando se pasa de la pubertad a la adolescencia. Creo que estamos en un momento parecido, en el que necesitamos exorcizar a Hans Kelsen, necesitamos decirle adiós a la pirámide kelseniana.

¿Por qué? Porque justamente esta idea monolítica de la pirámide kelseniana es la que nos impide empezar a pensar el derecho y la justicia de una manera distinta, en la que veamos el derecho como un instrumento, una herramienta de la justicia y no su rehén, en la que podamos pasar a una nueva gramática de la justicia.

¿Qué es una nueva gramática de la justicia? Bueno, estamos viendo un conjunto de modificaciones muy profundas en nuestro reordenamiento jurídico; pasamos de un

sistema penal inquisitivo a uno acusatorio. Estamos pasando de estas –podría decirse, ornamentales– garantías individuales que ya no funcionaban al nivel de la expectativa y del imperativo internacional de los derechos humanos, hacia un modelo de derechos humanos. Estamos pasando de una justicia retributiva a una justicia restaurativa; ahí está la Ley General de Víctimas como ejemplo, la cual, por cierto, es la primera legislación que tiene como fundamento el bloque de constitucionalidad. Es decir, está fundada en la Constitución, pero también en los tratados internacionales y en los estándares de *soft law* que interpretan de manera privilegiada estos tratados. El bloque de constitucionalidad no es nada más una idea abstracta, ya hay iniciativas de ley que se fundamentan directamente en él.

Estamos transitando hacia una gramática de la justicia en la cual no podemos seguir concibiendo la Constitución en términos positivistas decimonónicos, que restringen el potencial democratizador. Estamos yendo hacia una Constitución expansiva bajo el principio de progresividad; es una Constitución que va a crecer en la medida en que se incorporen nuevos tratados internacionales.

No hay ningún conflicto entre Constitución, supremacía, jerarquía y bloque; yo entiendo los derechos humanos en los tratados como Constitución.

Ya tendremos oportunidad de ampliar algunos puntos de vista en las siguientes rondas de esta mesa, pero para cerrar esta intervención quiero comentar que todas estas consideraciones de la nueva gramática de la justicia, de los avances que hemos tenido requieren de un referente mínimo que sea el piso que estructure, que le dé un sustento, que otorgue sentido a todos estos cambios. Incluso, pudiéramos incorporar el concepto, que pondría para una reflexión posterior, de *test de democraticidad* de las normas jurídicas. Para mí, el referente, los reactivos de este examen o test de democraticidad residen en el bloque de constitucionalidad.

SANDRA SERRANO GARCÍA

Profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México y coordinadora de la maestría en Derechos Humanos y Democracia. Licenciada en Derecho por el ITAM y maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex en el Reino Unido. Ha sido coordinadora del Área de Litigio del Centro de Acceso a la Justicia del ITAM y consultora de la Corte IDH y la Organización de los Estados Americanos en el tema de acceso a la justicia y derechos de las mujeres. Entre sus principales publicaciones están *Las características de los derechos humanos en el derecho internacional* y *Los principios de derechos humanos: universalidad, indivisibilidad e interdependencia*.

Preguntarnos sobre jerarquía, bloque de constitucionalidad o supremacía constitucional es meternos en un problema que no necesariamente existe en la Constitución ni en la reforma constitucional. Creo que hay que tratar de descifrar cómo está constituido el mapa de protección de derechos en nuestro marco constitucional.

Lo primero que habría que entender es que se trata de una interpretación conforme y de incluir en la Constitución los derechos humanos contenidos en los tratados, no de incluir los tratados internacionales en el nivel constitucional. Creo que hay una diferencia fundamental, y no quiero parecer paleopositivista kelseniana, sino todo lo contrario: poskelseniana. Pero me parece que aquí hay que ser muy críticos con nuestra propia norma constitucional.

Me parece que hemos estado hablando mucho de la norma constitucional pero tal vez se nos ha olvidado qué dice la norma constitucional. Y es que la Constitución es clara cuando señala: “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”. No dice que los tratados internacionales de derechos humanos sean parte del artículo 1º constitucional, lo que dice claramente es que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales son parte de la Constitución. Y eso es fundamental.

¿Por qué? Porque si tenemos una cláusula democrática, por ejemplo, si en el Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea se especifica que si cualquiera de las partes viola derechos humanos se impide el libre comercio, entonces esa norma contenida en un tratado de libre comercio también alcanza el ámbito de protección establecido en el artículo 1º constitucional. No todo el tratado con la Unión Europea ni todo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por ejemplo. No, solamente

aquellas normas que tengan que ver con derechos humanos y estén contenidas en cualquier tipo de tratado internacional.

Ahora bien, hecha esta aclaración que me parece fundamental para entrar en la discusión –porque nuestra Constitución nos dio bases suficientes para clarificar los problemas en que nos hemos metido en el último par de años–, hay que tomar en cuenta otra cosa: la reforma constitucional no es sólo cuestión de cómo decidimos sobre las normas jurídicas o cómo deciden los jueces, es sobre todo una reforma constitucional que nos invita e incluso nos obliga a pensar en la forma en la que se ejerce el poder.

¿A qué me refiero? A cómo se hacen las leyes, cómo se hacen las políticas públicas. Claro que son temas que se tratarán en otras mesas en este seminario, pero fundamentalmente me refiero a cómo se toman las decisiones en el ámbito de la administración pública, en los ámbitos legislativo y judicial en el país. Eso es lo que debe estar impregnado por la reforma constitucional, y a eso es a lo que se refiere la Constitución con la expresión interpretación conforme.

¿Significa que desplazamos las normas internas que han promulgado nuestros congresos con los ejecutivos locales y federal? De ninguna manera. No significa eso en absoluto; la interpretación conforme significa aplicar nuestras normas locales, las normas creadas y adoptadas en México pero con una perspectiva distinta, significa adoptar esas normas leyéndolas a la luz del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), entendiéndolas y aplicándolas conforme a los más altos estándares de protección de los derechos humanos. Es eso, ni más ni menos. No significa que voy a dejar de aplicar el artículo 13 del Código Civil por aplicar el artículo 5º de la Convención sobre los Derechos del Niño. Eso no es lo que dice nuestra reforma, sino que habla claramente de interpretación conforme.

En ese sentido, no veo ningún problema de jerarquía ni un problema de supremacía de los tratados o de la Constitución. Me parece que hasta ahí estamos perfectamente bien. Ahora bien, sí existiría un problema de jerarquía si pensáramos en antinomias, si creyéramos que existen o pueden existir antinomias jurídicas. Esto es algo que a los abogados nos interesa mucho y sobre lo cual trabajamos.

Cuando un legislador se pregunta qué normas hacen falta o cómo mejorar el ámbito normativo, no necesariamente se pregunta cuáles son todas las listas de antinomias que habría que revisar. Claro que es una de las tareas que debe realizar para que la armonización legislativa sea conforme con la reforma constitucional, pero tampoco se pregunta esto quien hace política pública o quien hace un presupuesto con enfoque de derechos humanos. Lo que se tiene que preguntar es cuáles son los estándares

más altos de derechos humanos para poder aplicar las mejores normas y diseñar los mejores proyectos de ejecución a fin de que efectivamente se cumpla lo que dijo Mary Robinson, alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 1997 a 2002: que los derechos humanos sean una realidad en el ámbito local. De otra manera, los académicos discutiremos sobre modelos, sobre sistemas, sobre las formas en que un concepto no contradiga al otro y seremos muy felices discutiendo estos temas –porque además nos encanta– pero no resolveremos el asunto de fondo.

Entonces, ¿qué hacemos cuando se presentan antinomias? Para esos casos hay una regla especial de jerarquía que establece la Constitución, que además es muy clara y no es novedosa. Pensemos, por ejemplo, en el artículo 42 constitucional, el cual señala que en referencia a las aguas territoriales o al espacio aéreo sobre el territorio nacional se aplicará el derecho internacional público en estas materias; es decir, desplaza a la Constitución totalmente, y es una norma que no nos ha causado ningún problema en muchísimos años. De la misma manera, ante antinomias que afecten derechos fundamentales desplazamos las normas locales, desplazamos a la Constitución y aplicamos el estándar más alto que puede provenir del derecho internacional, porque el derecho internacional no necesariamente va a ser siempre el estándar más alto. Creo que eso nos queda muy claro a todos.

Hay normas, como la de readaptación social, que nuestra Constitución ha superado por mucho y que el derecho internacional sigue manejando con su estándar. Obviamente, en este caso no se trata de aplicar la readaptación social, sino la reinserción social, como lo maneja nuestra Constitución –aún más, quitaría todos los *re-*; nuestra Constitución asume que la reinserción social es un mecanismo más protector que la readaptación social.

En cuanto al bloque de constitucionalidad. El punto de que los derechos humanos contenidos en los tratados son parte de la Constitución, nos lleva a la pregunta: ¿entonces existe un bloque de constitucionalidad? Yo diría que no, no estrictamente en el sentido en el que se habla de bloque de constitucionalidad en Colombia o en Argentina o en Francia. ¿Por qué? Porque a diferencia de estas constituciones, la nuestra no establece una lista de tratados internacionales a partir del cual una corte constitucional tuviera que hacer el ejercicio de decir: “Bueno, el listado de tratados que forman parte de este bloque de constitucionalidad es tal”. México tiene una norma mucho más avanzada y mucho más sencilla que dice que todos los derechos humanos contenidos en tratados hacen parte de la Constitución. En todo caso aplicaríamos un bloque de constitucionalidad en sentido negativo; es decir, le corresponde a la SCJN decir qué derechos humanos no forman parte de ese bloque de constitucionalidad.

No necesitamos que nos digan cuáles derechos son vigentes, porque nuestra Constitución establece de manera amplia y abierta, que todos los derechos humanos contenidos en tratados hacen parte. Es decir, como bien mencionaban el maestro Cantú y el doctor Corcuera, cuando el presidente y el Senado firman y ratifican un tratado internacional, para nosotros ya es parte de la Constitución, ya es una norma interna, no hay ningún problema. Si esa norma de origen internacional contiene un derecho humano, ese derecho humano hace parte del artículo 1º de la Constitución y, por lo tanto, forma parte de nuestro ámbito de derechos humanos. Si la Suprema Corte considera que no es así, debe decirlo, pero no necesitamos que nos diga que sí es parte.

Por eso planteo que en todo caso, es en un sentido de bloque de constitucionalidad negativo. Me parece que perdernos de la discusión de los bloques nos genera más confusión. En algún momento, un ministro decía: "Se trata de un mazacote constitucional". Bueno, tal vez estamos hablando de un mazacote constitucional, pero pensemos más bien en esta norma negativa: todo hace parte, salvo que la Suprema Corte nos diga lo contrario.

Donde sí hay un problema, y me parece que podemos avanzar en la siguiente ronda, es en cómo con esto generamos unidad en el sistema; me parece que eso es la clave del problema, que el sistema en realidad brinde unidad, que cuando resolvamos antinomias, cuando hagamos interpretación conforme, cuando incluyamos estas normas de derechos humanos reconocidas por orden del proceso legislativo de recepción, que esto genere unidad en el sistema.

JOSÉ LUIS CABALLERO OCHOA

Le pregunto a Fernando Gómez Mont dos cosas: si hay que exorcizar a Kelsen y si al aplicar el principio pro persona y la interpretación conforme no está ya predeterminada la jerarquía normativa en el sistema interpretativo.

FERNANDO GÓMEZ MONT URUETA

Creo que hay más consenso en la mesa de lo que nos podemos permitir aceptar. Nadie discute que existe una diferencia jerárquica entre los tratados de derechos humanos y el resto del cuerpo normativo. Con eso ya vamos avanzando, cuando menos en eso estamos de acuerdo. La diferencia está en si se da algún conflicto entre los tratados de derechos humanos y la norma constitucional. Y regreso a ese punto: ¿quién define

el conflicto y de qué manera se supera? De entrada, para que se trate de derecho humano tienen que ser normas de optimización, principios de gran abstracción. Eso se resuelve, más que por el desplazamiento, por la ponderación, por la coexistencia de los dos principios en la mayor medida posible, y en uno se resuelve que se desplace la norma en función del caso. Éste es un problema, finalmente, de conflicto normativo. No se trata de matar la jerarquía normativa, no es matar a Kelsen, es meter un desorden entre las reglas de solución del problema.

Me aterran, por ejemplo, las exacerbaciones que Silvano Cantú atribuye a mi discurso. Cuando digo que el principio de especialidad, de excepción y de regla general es un principio lógico para desplazar a una norma frente a otra, hablo de método del derecho, no hablo del estado de excepción y de la democracia. Me parece que hay que centrarnos en los casos y, finalmente, el tema de la resolución de conflictos de derechos debe seguir un procedimiento. Importa la legitimidad de quien dicta el derecho y de quien resuelve la controversia. Al final, este tema se refiere a la valoración de la mayor legitimidad en un sistema democrático por parte de los órganos representativos o por los órganos judiciales que interpretan y aplican el derecho.

Hay que entender que son funciones distintas y que, a la postre, frente a la problematización de la representación democrática, un juez ajeno a la política, un juez cuya autonomía e independencia cuidamos, resuelve el conflicto. Así está diseñado el sistema. Me parece problemático olvidarnos de los términos de diseño para proponer matar a quienes han estudiado esos sistemas de diseño. En su libro *Teoría pura del derecho*, Hans Kelsen señala la siguiente etapa del análisis cuando está discutiendo con Karl Engisch la validez del derecho, él señala la limitación de la teoría por el derecho. A mediados del siglo pasado no se tenían las herramientas que permitieran valorar el grado de eficacia del derecho; de ahí la limitación en el tema de la validez del derecho, de una eficacia operativa del Estado para hacer valer la regla del derecho. Hoy el derecho está a prueba constantemente; hoy tenemos las herramientas para determinar de qué manera la norma es eficaz para resolver conflictos; hoy podemos saber en estricto sentido cómo operan los conflictos de derecho, dónde están y cómo el Estado puede ser más eficiente para resolverlos. En la actualidad el tema de la eficacia del derecho es mucho más central; la puerta que anunció Kelsen que se abriría para la sociología jurídica, se está abriendo. No hay que matar a Kelsen, hay que leerlo.

En cuanto a la pregunta sobre el principio pro persona, creo que el propio artículo 1º constitucional implica que cuando se da un conflicto de derechos, sobre todo de derechos fundamentales o de gran abstracción, el principio pro persona es uno, y el principio de no discriminación es otro. ¿Por qué? Porque en un derecho humano debe

definirse el mayor grado de libertad posible para una persona al menor costo social para los demás. No se pueden construir por medio de la lógica los derechos humanos o privilegios opresivos frente a los demás. Siempre actuamos a partir de esta maximización de la protección y de la interacción del costo del derecho.

Si no fuera así, ¿cómo podríamos ponderar no sólo el ejercicio de los derechos, sino el costo de esos derechos sobre los demás que no son el derechohabiente? En esta interacción se van estableciendo los equilibrios y casi siempre quien pondera este cálculo es un órgano representativo de la sociedad que asume el costo del derecho de cada quien. Normalmente se privilegia la representación política en ese cálculo, pero cuando el cálculo está equivocado o cuando la mayoría opprime derechos de libertad y dignidad, entra en función el que resuelve el conflicto entre normas, especificar en el caso: esta definición de la mayoría no opera o debe preservarse o se fue demasiado lejos, aludiendo al costo social que mitigó las libertades.

Cierro mi intervención con el tema de si incorporamos muchos nuevos derechos a la Constitución o no. Cuando el Legislativo decidía la reforma de derechos humanos, frente al cuerpo normativo de la Corte IDH, que es el órgano que tiene jurisdicción para hacerla valer frente a la SCJN, y que realmente puede generar la atención interpretativa, se planteó: ¿cuál nuevo derecho realmente no está razonado o aceptado, incorporado de alguna manera por un sistema constitucional? Y la respuesta fue: la indemnización por error judicial. Todos los demás derechos que incorporamos ya estaban ahí. Si los tratados son tratados desde antes de la reforma, puede resultar pedagógica su exposición frente al conflicto de normas; pero no es nuevo, en ese punto es donde los afanes de novedad me aterran.

Les voy a plantear lo que creo que sí es un nuevo derecho que se va planteando, que está dando de qué hablar y dará de qué hablar en los próximos meses y años: el derecho al uso –no al abuso– de estupefacientes por los seres humanos. ¿Dónde están las reglas del uso y del abuso? ¿Cómo, dentro de los ámbitos de libertad, no le toca al Estado restringir ciertas decisiones de consumo de los individuos? Me parece que en materia de marihuana es clarísimo, la criminalización tal y como está contemplada es un error, creo que pasa por el análisis de los derechos.

Eso sí es nuevo y se está discutiendo en la red internacional, lo otro lleva muchos años discutiéndose. En el afán de novedad hay que distinguir dónde están los debates para ver cómo se discuten. Espero que el Senado tome nota, pero si no, la Corte va a tener que ocuparse de este tema desde la vía de los derechos fundamentales. ¿Hasta dónde el Estado puede tomar la decisión por un individuo o un mayor de edad? ¿Corresponde a su autonomía o no? Tratándose de una sustancia tan discutible, ¿dónde

está su uso y dónde está su abuso? Lo puedo entender en otras sustancias superadicativas como la heroína, ¿pero la marihuana?

Me parece que éstos son los nuevos derechos que se perfilan en la SCJN y en la lucha política. En lo demás, no enterremos toda una experiencia circular que hemos adquirido, porque el alma del hombre es eterna y nada muy nuevo se inventa todo el tiempo; es más, tal vez la novedad ocurra entre quienes descubren las cosas, puede ser más un tema de materialismo o de protagonismo que de novedad. El mundo ha venido reflexionando sobre estas cosas desde hace mucho tiempo; el que de repente los jóvenes se incorporen a la discusión, no lo hace nuevo, los nuevos son ellos.

SANTIAGO CORCUERA

Me gustó mucho que el doctor Carlos Pérez sacara a relucir el tema del concepto de complementariedad, porque puede malinterpretarse. Él lo interpreta correctamente: lo que complementa integra, no desintegra, ni divide, lo que complementa integra, perfecciona, logra un todo.

En el DIPH y en el derecho internacional en general, se entiende que el derecho internacional es complementario o subsidiario del nacional; es decir, no debemos acudir a él más que cuando el derecho nacional no funciona. No debemos acudir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos más que cuando el sistema jurisdiccional mexicano no funcionó. Eso es lo que se entiende como principio de complementariedad o subsidiariedad del derecho internacional. Por eso hay que agotar primeramente, los recursos de la jurisdicción interna, salvo que no los haya o que el sistema jurisdiccional, por ejemplo, se hubiera colapsado.

Pero el principio de complementariedad debe entenderse como integrador de una totalidad, no una suplementariedad como incorrectamente parecía pretender el senador Ricardo García Cervantes en su iniciativa de reformas al artículo 1º constitucional, al decir: "Las normas contenidas en tratados sólo cuando lo complementen". Sólo era la palabra peligrosa, no cuando la complementen, porque entonces podríamos proceder como en Argentina que hace una interpretación simultánea de lo contenido en la Constitución y lo contenido en los tratados. De ahí también hay que recordar la doble naturaleza de los tratados. El tratado, o mejor dicho, las normas contenidas en tratados, se incorporan al cúmulo de normas contenidas en otros ordenamientos, y se vuelven derecho mexicano, como dice Fix Zamudio, de fuente internacional, pero derecho mexicano, mexicanísimo, al más alto nivel de la jerarquía normativa, si las normas de tratados versan sobre derechos humanos.

Actualmente ya no nos gusta el concepto de la pirámide, bueno, hablemos del edificio. Antes se creía que la Constitución vivía sola en el *penthouse* del edificio, y desde el 11 de junio de 2011 se colaron por las ventanas, la puerta de atrás y la puerta principal, muchas otras normas que ahora conviven felicemente con las normas formalmente constitucionales en el *penthouse* del nuevo edificio jurídico. Yo creo que no hay que desplazar el concepto kelseniano de jerarquía, porque ayuda a fortalecer el discurso de defensa de los derechos humanos, como parte de una argumentación jurídica; nada más que hay que entender que en esa cúspide ya no están sólo los 136 artículos que la componen, sino que ahora son acompañados felicemente, en una convivencia armónica, con otros cientos de artículos o de normas contenidas en tratados.

En eso, yo creo que las puntualizaciones de Sandra Serrano son muy correctas. Tuve cuidado en no decir *los tratados de derechos humanos*, sino siempre hablar de *las normas contenidas en tratados*, independientemente del apellido que tenga el tratado. Por ejemplo el derecho a la protección consular está en un tratado que no es de derechos humanos, sino de relaciones consulares, y ya se ha dicho que ese derecho es un derecho humano fundamental. Lo mismo que todas las normas contenidas en el derecho internacional de los refugiados o en el derecho internacional humanitario. Estoy de acuerdo en todo lo que dijo Sandra Serrano, me pareció riquísima su exposición; pero hay una cosa en la que no estoy de acuerdo, y quiero respetuosamente, ponerla sobre la mesa. Creo que la única constitución que lista los tratados es la argentina. Ninguna de las que mencionó en ese caso, lo hace, ni la colombiana, ni la venezolana, ni muchísimo menos la costarricense o la dominicana, que son sumamente lacónicas, ni la guatemalteca, ni la peruana, ni la brasileña. La nuestra es mejor porque habla de derechos humanos reconocidos por tratados, es mucho más amplia, porque entonces puede incluir a las normas de la convención sobre relaciones consulares o cualquier otro tratado que contenga una norma que reconozca derechos humanos.

Finalmente, quiero reiterar la cuestión de la supremacía. El principio de supremacía constitucional –que tanto le preocupa, por ejemplo, a la Segunda Sala de la SCJN– se respeta con el bloque de constitucionalidad. Claro, lo que tendría que entenderse es que las normas supremas ya no son sólo las contenidas en sus 136 artículos, sino en muchos más. Por otro lado, desde luego que las normas adjetivas de incorporación de normas contenidas en tratados de derechos humanos siguen siendo supremas, como muy bien lo explicaba Silvano Cantú.

Tenemos el principio de supremacía intacto por lo que se refiere a la incorporación de las normas, que se tiene que respetar; sin embargo, por otra parte, ahora las normas supremas no son sólo las contenidas en 136 artículos, sino que hay muchas otras

normas supremas. No es que se esté violando el principio de supremacía, simplemente se ha robustecido, ha crecido, ha progresado el derecho constitucional al incorporar a muchas normas que antes no vivían en el *penthouse*, y que ahora felizmente están allí.

JOSÉ LUIS CABALLERO OCHOA

Se ha aludido en la mesa al bloque de constitucionalidad en dos cuestiones propuestas por dos actores distintos, dos operadores jurídicos: la iniciativa del senador Ricardo García Cervantes, de la que ya habló bastante Santiago Corcueras, sobre el sentido de complementariedad que no articula el bloque, sino que es trámoso y también la tesis de la Segunda Sala.

Hay otra ruta en algún sector del Poder Judicial y de la SCJN, que articula aparentemente un solo bloque, pero lo denomina *bloque de regularidad* y al momento de definirlo, dice: “Ese bloque de regularidad está conformado por el bloque de constitucionalidad y por el bloque de convencionalidad, pero separados en dos controles, porque hay una separación *a priori* jerárquica de las fuentes”. Al doctor Carlos Pérez le pregunto qué opinión le merece esto.

CARLOS PÉREZ VÁZQUEZ

En efecto, el asunto se está discutiendo al interior de la SCJN. Hay pendiente, como ustedes saben, una contradicción de tesis, al menos dos; está pendiente también la discusión por parte del Tribunal Pleno el Expediente Varios referente a Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, donde seguramente se podrá desarrollar gran parte de la doctrina ya instaurada con el caso Radilla. No tenemos esas definiciones todavía, y las señoras y señores ministros están reflexionando cuidadosamente, revisando el asunto, y seguramente en un plazo de tiempo razonable tendremos una respuesta al respecto.

¿Qué tenemos en concreto? Tenemos ya determinaciones tomadas que pueden ir ilustrando no solamente la discusión de esta mesa, sino el criterio de cada uno de nosotros.

¿Qué dijo la SCJN respecto al párrafo 339 de la sentencia del Caso Radilla? Éste es un asunto muy relevante, que tiene que ver con una pregunta que me llegó y que resumo más o menos en estos términos: ¿Qué pasa con el programa de las competencias? ¿Cómo se resuelve el control de convencionalidad desde un punto de vista de competencias? Bueno, ya la Corte IDH reconoció lo que dijo la Corte mexicana. Lo que mandató la Corte IDH en el 339 dice: “No hay que preocuparse tanto, cada uno

tiene sus competencias". Es decir, un juez de primera instancia no puede resolver una acción de constitucionalidad. Una acción de constitucionalidad no es un medio de control, como una jurisdicción voluntaria; no es una jurisdicción voluntaria. Entonces, hay competencias claramente establecidas, los órganos jurisdiccionales las tienen claramente establecidas por el sistema constitucional mexicano. Y es en ese marco en el cual cada uno de los jueces, dice la Corte IDH, lo ha aprobado así o reconocido así. La SCJN está obligando a realizar control de convencionalidad de oficio. Va a ser a través del concepto de bloque de constitucionalidad o del bloque de regularidad.

La verdad es que estamos en esa etapa. Al principio lo dije: es una etapa de construcción. No sé si un edificio, porque es, de nuevo, una visión propiamente vertical de la construcción jurídica, y la incorporación de tratados internacionales y de norma de derechos humanos en materia internacional al sistema mexicano, lo que implica, como en cualquier otro sistema, una construcción horizontal del corpus jurídico nacional y de la jurisprudencia nacional. No sé si un edificio, pero lo que sí sé es que vamos a empezar una etapa de construcción, que no empieza de la nada, no empieza de cero. Y afortunadamente se encuentra en un país con instituciones establecidas, con órganos de impartición de justicia claramente diferenciados en sus competencias y en sus facultades. Esto, sin duda, nos permite tener un punto de partida mucho más optimista que otras naciones.

En mi primera intervención me referí a la teoría de Ricoeur. ¿Por qué me parece importante? Porque, al final, lo que la teoría de Ricoeur nos dice al crear su modelo de ciudadanía, su modelo de justicia, es que si nosotros creemos en el potencial que tiene el DIDH como mecanismo que establece una lengua franca entre todas las personas, entre todos los individuos –obviamente entre todas las naciones, pero también entre todos los individuos–, esto nos permite tener una red de relaciones, concebir la existencia de una red de relaciones personales, interpersonales, pero también institucionales, que se rompe a cada momento: cada vez que hay una violación a un derecho entre todos los individuos –pasa en el plano local y pasa en el plano internacional– esa red de relaciones interpersonales, de relaciones institucionales, se rompe.

Pero afortunadamente, como sucede cuando hablamos, cuando no nos entendemos, el sistema normativo, el sistema de principios, el sistema de derechos humanos, nos permite encontrar o nos da alternativas de solución para rezucir esa red de relaciones interpersonales y relaciones institucionales.

¿Qué pasa cuando llega un asunto a la Corte IDH y ésta condena a un Estado? Falló todo el sistema. Y la Corte IDH no es la última instancia, pero enmienda la situación. Es importante simplemente decir: la Corte IDH –y ése es otro mito que hay que dese-

rrar– no viene a ser la última instancia, no lo puede ser por capacidad logística, organizacional; pero sus criterios orientan, tal como ya lo reconoció la propia SCJN.

En los casos contenciosos de México, sus decisiones son obligatorias; el resto de sus decisiones son orientadoras. Eso puede interpretarse, es una cuestión teórica que habrá que dilucidar con más refinamiento.

Pero lo cierto es que el sistema funciona para poder reconstruir la red de relaciones interpersonales e institucionales que sostiene una relación de derecho en general, y la relación jurídica nacida de la existencia del sistema internacional de los derechos humanos.

JOSÉ LUIS CABALLERO OCHOA

Al maestro Silvano Cantú le pregunto: ¿qué pasa cuando la reforma de este bloque de constitucionalidad, convencionalidad, este estándar de derechos humanos en la Constitución se ve como un enemigo de la seguridad pública?

SILVANO CANTÚ MARTÍNEZ

Es una pregunta interesantísima. Antes de eso, un pequeño preámbulo. Creo, con Fernando Gómez Mont, que en la mesa hay más consenso y comunión de ideas que disenso. Me parece que el problema es cómo estamos imaginando el derecho, y eso nada tiene que ver con los nuevos, novísimos incorporados a la discusión, no es un asunto generacional, creo que es un problema frecuente.

Se preguntaba Fernando Gómez Mont cómo estamos imaginando esta frontera que Kelsen planteó sobre la validez en una situación muy poskelseniana, en la que el mundo ya no es lo que era cuando Kelsen escribió su obra. Y en esa condición poskelseniana de validez del derecho y de la eficacia operativa del Estado para hacer válido el derecho, nos encontramos hoy con la pregunta que hace José Luis Caballero: ¿cómo llegamos a este punto en el que el conflicto parece formularse en términos de derechos humanos, o de seguridad? ¿Cómo podría el Estado darle primacía a las normas de derechos humanos, no en términos de supremacía, sino en términos de pirámide kelseniana? Insisto: ¿cómo podemos pensar en una primacía de las normas de derechos humanos?

Primacía, por cierto –y aunque ya se ha comentado, me parece que convendría dejarlo muy en claro–, viene no de una redacción textual, sino que es una consecuencia práctica y lógica de la aplicación del principio pro persona.

Como he sostenido –y creo todos aquí en la mesa lo hemos sostenido–, dicotomizar la seguridad y los derechos es un falso debate. Para empezar, la seguridad es un derecho. Justamente el mecanismo de subsidiariedad que estamos creando con la Ley General de Víctimas, se basa en el hecho de que la seguridad es un derecho; y si no se ha garantizado ese derecho, se genera una responsabilidad del Estado, aun cuando sean los particulares quienes infringen la ley, en este caso la ley penal.

Me parece que ahí encontramos también un tema, en el que corremos el riesgo de que de pronto el señor Carl Schmitt se nos disfraz de Kelsen, sin decir, desde luego, que Fernando Gómez Mont sea simpatizante de Schmitt.

FERNANDO GÓMEZ MONT

Pero también lo leo.

SILVANO CANTÚ MARTÍNEZ

Pero me deslindo de ese señalamiento. El tema es: ¿cuándo Kelsen –que Fernando Gómez Mont nos invita a resucitar– se convierte más bien en un Schmitt disfrazado de Kelsen? Entonces, en vez de que resucite el Kelsen que nos habla de la jerarquía y que le da certeza, tenemos una especie de zombi de Kelsen, una especie de muerto vivo, que ya no responde a las nuevas necesidades y a las nuevas circunstancias en las que vivimos.

El Estado, en el mismo texto en el que garantiza y reconoce derechos, viola los derechos. Por ejemplo, con el arraigo. Cuando se busca amparo con el artículo 16 constitucional, no puede hacerse, porque el mismo artículo 16 en su párrafo 8 implica la violación de derechos humanos al autorizar una detención sin pruebas previas. Además se ha documentado que no tiene garantías judiciales efectivas porque solamente en alrededor de 4% de los casos prosperan los juicios de amparo, ya que se trata de hechos consumados. Evidentemente, ahí es donde entramos en la zona de conflicto entre normas que reconocen derechos humanos y normas que deciden sobre la suspensión o restricción de esos derechos. En este punto estamos evidentemente, ante un tema que no es de técnica jurídica, sino un tema de poder.

Esta mesa ha sido muy esclarecedora en el sentido de clarificar que en términos técnicos no se puede decir que exista una incompatibilidad entre el conjunto de normas que reconocen derechos humanos en la Constitución y en los tratados, no está cuestionada la idea de una supremacía constitucional, incluso la idea de una jerarquía.

Pero sigue habiendo una discusión a nivel práctico, en el que se insiste en profundizar las aparentes contradicciones e incompatibilidades. En el fondo hay un tema de poder, de cómo están distribuidas las competencias entre jurisdicciones, hay un tema de hasta dónde el Estado quiere arrogarse las facultades de decidir qué es derecho y hasta dónde llega ese derecho. Y lo vemos muy claramente, por ejemplo, en una realidad: la legislatura no produce normas que tengan una referencia en la que se aplique de manera automática, oficiosa, la interpretación conforme, que no solamente se debe dar al momento de resolver sobre sentencias en el nivel judicial, sino también al producir normas, al diseñar políticas públicas en el Poder Ejecutivo, etcétera.

Así que hay una especie de desentendimiento sobre el tema del bloque de constitucionalidad, cuando en realidad cualquier política pública, cualquier ley, cualquier sentencia tienen algún fundamento o una referencia constitucional. No se ha entendido todavía que la Constitución incluye también todos estos tratados. Tampoco se ha comprendido que no se toca la supremacía constitucional, no hay esnobismo internacionalista planteando que siempre es mejor el tratado internacional frente a la Constitución, hay una incompatibilidad, como lo vemos, por ejemplo, en el Expediente Varios 912-2010, en el que se dice que las normas constitucionales no son sujetas de inaplicación, en el tercer grado de intensidad, de la interpretación conforme. Es un tema que no hubo oportunidad de discutir, pero tal vez en la mesa sobre el Poder Judicial se pueda abordar.

Termino diciendo, sobre este mismo tema, que necesitamos hacer una distinción entre un proyecto viejo de Constitución, que tenía que ver con un Estado de derecho referido a la pirámide kelseniana, y cambiar a un nuevo modelo, en el que tenemos un edificio con un *penthouse*, pero un *penthouse* giratorio; es decir, no es que siempre rijan las normas de derechos humanos de una u otra fuente, sino que se aplica a cada caso concreto la que más proteja a la persona.

Finalmente, el potencial democratizador que tiene la reforma constitucional de 2011, la idea del bloque de constitucionalidad y la idea del test de democraticidad, es que otorga un piso de certeza –al contrario de lo que se piensa– para decidir cuáles son las normas y las instituciones que realmente responden a un imperativo o un estándar de corrección, no sólo jurídica, sino también democrática.

JOSÉ LUIS CABALLERO OCHOA

Sandra Serrano empleó una expresión que nos permitiría redondear esta mesa. Ella habló de la unidad del sistema. ¿Qué es esa unidad del sistema de derechos humanos?

SANDRA SERRANO GARCÍA

Me parece que en lo general hay un acuerdo, pero creo que el problema de fondo tiene que ver con la unidad del sistema; ahí está la discusión aparentemente expuesta por quienes tienen dudas con respecto a la reforma. ¿A qué me refiero? A cómo seguimos manteniendo un orden jurídico uniforme. Un orden jurídico que no se salga de control, que alguien por un lado quiere decidir una cosa y alguien más, por otro lado, quiere decidir otra cosa, y de repente acabamos con una serie de normas contradictorias entre sí. Es el caso que ya teníamos en la Constitución antes de la reforma, con el arraigo constitucionalizado que, esperamos, cambie pronto. Pero ya tenemos ese desorden en nuestra propia Constitución.

El punto de partida para darle unidad al sistema me parece que tiene que ver con entender bien las herramientas que nos da el artículo 1º constitucional. Cuando aludimos al principio pro persona como una forma general y abstracta de interpretar cualquier tipo de norma, se cree que generamos disfunción en el sistema. El principio pro persona es un principio hermenéutico para resolver contradicciones normativas. Y las contradicciones normativas se van a dar normalmente en el cotidiano de los órdenes jurídicos hacia abajo, en el actuar cotidiano, cuando una persona solicita una pensión alimenticia, por ejemplo, y tal vez existe otra norma que estorba o contradice ese derecho. Y en ese caso sí tenemos que buscar cuál es la norma que más protege. El problema es cómo identificamos la norma que más protege y cómo la hacemos aplicable. Creo que esto va a ser una cuestión más de técnica, de cómo aprendemos y entendemos el uso de las nuevas herramientas.

En el DIDH hay una clave al propósito: el principio de efecto útil. Cuando pensamos en las normas de derechos humanos tenemos que pensar en este principio del efecto útil, es simple. ¿Cuál es la norma más útil para ese caso concreto? Normas que ya forman parte del sistema y normas que no necesariamente tienen por qué desplazar a las normas que han sido democráticamente discutidas en los órganos legislativos de nuestro país. ¿Qué quiero decir con esto? Que no se debe entender el control de convencionalidad como una norma punitiva que necesariamente implica sacar de nuestro ordenamiento jurídico a las normas del sistema. En eso me parece que la SCJN fue muy clara, hay un proceso a seguir para llegar a esa conclusión. Primero, tratemos de interpretar de manera conforme, tratemos de generar unidad en el orden jurídico, de no expulsar normas sólo por expulsar, sino de entender. En ese punto conservo la pirámide, al menos en cuanto a dejar la Constitución ampliada en la parte superior de la pirámide para entender que eso nos debe dar el efecto útil hacia abajo. Si quitáramos esa norma constitucional nos perderíamos. Ya no tendríamos unidad en el sistema, y

creo que nos enfrentaríamos a un verdadero problema. Yo dejaría la Constitución ampliada en la punta de la pirámide para que genere efectividad hacia abajo, y entonces sí podemos consolidar la unidad del orden jurídico.

¿Cuál es la implicación? Dejar al control de convencionalidad como una *ultima ratio*. La mayoría de las normas jurídicas que tenemos en México no son aberrantemente contradictorias con el DIDH. Le corresponde a los órganos legislativos hacer una revisión, tal vez crear algún órgano dentro de los órganos legislativos que se ponga a pensar no solamente sobre las reformas o las leyes en curso, cuáles y cómo violan derechos humanos o cómo los ampliarían, sino también pensar en las labores de armonización legislativa necesarias, para eliminar aquellas que sean contradictorias con el DIDH, como el arraigo. Pero la mayoría de nuestras normas no están en ese caso. Entonces, insistir en una discusión que nos lleve a generar más y más desorden es, simplemente, ahondar en una discusión que nos lleva a malinterpretar la reforma constitucional.

En realidad es mucho más simple. Tenemos que aprender nuevas técnicas, aprender a interpretar de manera conforme y aprender a justificar por qué estamos interpretando de cierta forma. Cuando no haya manera de solucionar esto por medio de una interpretación conforme –que se avenga a los principios de los estándares internacionales–, entonces sí, justificar por qué decimos que una norma en concreto debe ser expulsada de nuestro ordenamiento jurídico. Pero así como el derecho penal –porque en realidad un control de convencionalidad pensado así es una norma punitiva– tiene que ser *ultima ratio*, me parece que el control de convencionalidad como una forma de expulsión de normas debe ser *ultima ratio*.

Lo que nos toca es aprender a utilizar la interpretación conforme, no sólo a los jueces de este país, sino a todo decisor, a todo órgano público. En eso coincido: sí se trata del poder, pero se trata de cómo se ejerce el poder y quién lo está ejerciendo; y de ahí nos surge una segunda reforma, que debe ser coherente con la reforma de la parte dogmática de la Constitución. Tenemos derechos, nos concebimos como ciudadanos, ya no como beneficiados, pero esto aún no se traslada a la parte orgánica de nuestra Constitución. La parte orgánica sigue estando anquilosada, no corresponde institucionalmente con la realización de los derechos contenidos en la primera parte.

Sí hay un proyecto a realizar para cumplir la promesa de los derechos humanos, como bien lo dice el doctor Valdés Ugalde, y son las promesas que nos hacemos como Estado; tenemos que ser coherentes con la segunda parte de la Constitución. Démole unidad al sistema. No se trata de sacar normas sólo porque sí o de incluir normas sólo porque sí. Pensemos en la utilidad, en el efecto útil.

Mesa 2

La reforma y su implementación legislativa

Ponentes:

Angélica de la Peña Gómez, Francisco Valdés Ugalde, Alan García Campos,
Roberto Gil Zuarth, Miguel Pulido Jiménez

Moderador:

Enrique Provencio Durazo

ENRIQUE PROVENCIO DURAZO

Director general de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Economista. Catedrático del Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Participa en diversas organizaciones ciudadanas, entre las que destaca el Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Se ha desempeñado como subsecretario de Planeación en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; presidente del Instituto Nacional de Ecología, y procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial y secretario de Desarrollo Social en el gobierno del Distrito Federal.

Esta segunda mesa se centra en el tema de las reformas de junio de 2011 y su implementación legislativa. Son muchos los aspectos y preguntas que giran alrededor de la implementación legislativa de esta reforma constitucional. Hay preguntas acerca de los avances que se han registrado en materia de armonización, así como de las con-

diciones iniciales necesarias en las cuales los legisladores continúan armonizando la legislación en esta materia. Los ejemplos y casos que se han establecido, los avances, los mecanismos que se tendrían que promover y utilizar para que los derechos humanos desempeñen un papel rector en el propio proceso legislativo, son algunos –entre muchos otros– de los temas específicos de interés, y que por supuesto tienen que ver con la aplicación de los criterios de universalidad, invisibilidad, interdependencia y progresividad en el propio proceso legislativo.

ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ

Senadora de la República, en ese órgano legislativo federal es presidenta de la Comisión de Derechos Humanos. Ha sido diputada federal en las legislaturas LVII (1997-2000) y LIX (2003-2006). Pertenece Partido de la Revolución Democrática desde su fundación. Licenciada en Teatro por la Escuela de Artes Plásticas de la Universidad de Guadalajara. Formó parte del Consejo del Observatorio Ciudadano de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y fue consultora del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Socia fundadora del Observatorio de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, A. C., y de la Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres, A.C.

Esta mesa prosigue el debate que se llevó a cabo en la mesa anterior, ahora con el tema de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos que impacta el quehacer del Parlamento mexicano, es decir, al Congreso de la Unión con sus dos cámaras, a los 31 congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Desde estos congresos se tiene la obligación de revisar el marco jurídico para modificar las normas que se contravengan con el texto constitucional de referencia. En cada ámbito legislativo, ya sea federal o local, se tendría que haber implementado ya la aprobación de nuevas leyes, de una nueva normatividad legislativa acorde al artículo 1º constitucional y demás artículos modificados; se deberían haber reformado aquellos preceptos que se contrapongan con la Constitución. Y debería estar inscrita una dinámica de revisión en todo el país de cómo se aplican estas normas por parte del ámbito ejecutivo en los tres órdenes de gobierno. ¿Qué decir del Poder Judicial? Sin duda también debería haber una transformación en cómo aplicar las normas desde un enfoque innovador, el enfoque de la progresividad. Si esto fuese así estaríamos frente a la posibilidad de resolver una gran cantidad de problemas

que vivimos en el país, porque el ejercicio de la política tendría necesariamente otro enfoque.

Cuando se discute este tema ante un público especializado, el debate se funda en un análisis interpretativo a partir de la magnitud hermenéutica de la propia reforma; y el debate no es menor, como se demostró en la mesa anterior. Sin embargo, la jerarquización de los tratados de derechos humanos ha quedado resuelta; ése fue el sentido del Congreso permanente en 2011 y espero que se concrete un salto cualitativo.

¿Significa que ya hemos resuelto finalmente un debate que nos llevó varias legislaturas, durante las cuales no nos poníamos de acuerdo en la magnitud de las reformas que debíamos hacer a la Constitución para reconocer en ella los derechos humanos? ¿Y que ya resolvimos la jerarquización de los tratados sobre derechos humanos? Yo esperaría que sí, que este largo debate ya se haya resuelto.

He sido diputada federal en dos ocasiones, y en ambas, desde 1997, el tema ha estado en discusión. Formé parte de las comisiones que trabajaron sendas propuestas, que al final no se concretaron. Hoy que se pudo lograr esta reforma es necesario que ésta trascienda a la cotidianidad de las personas comunes, más allá del sexo o la edad, del lugar de residencia, de la condición económica, social o cultural. Es decir, cómo afecta nuestra cotidianidad este gran avance en la Constitución, así como las reformas secundarias. Ése es el gran debate al que me referiré.

Por ejemplo, ¿qué ha pasado con las reformas que hemos emprendido en esta Legislatura? ¿Han trascendido o no lo han hecho? Frente al tema de esta mesa, diría que todavía son pocas las reformas que hemos concretado; hace falta una revisión más exhaustiva. Es necesario seguir trabajando, alcanzar consensos con los otros grupos parlamentarios, para lograr que estas modificaciones sean plausibles.

Es importante mencionar que la Ley General de Víctimas recientemente reformada –lo que permite su implementación– está asentada en el cumplimiento de los transitorios de la reforma que ocupa nuestra atención, en materia de reparación del daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Es el caso también de la nueva Ley de Amparo.

Hay que destacar las reformas que hemos impulsado en materia de tortura, de asilo político y refugiados. No hay un mandato expreso en la reforma de junio de 2011 pero sí en otra reforma constitucional que tiene un enfoque de derechos humanos y que se refiere a los defensores de derechos humanos y a los periodistas. Hemos reformado el marco jurídico federal para otorgarle mayores facultades al Ministerio Público federal y al Poder Judicial de la Federación para garantizar mayor protección a los periodistas.

El Ministerio Público federal puede atraer, en ciertos supuestos, algunos casos que atentan contra los derechos de periodistas en los ámbitos locales al enfrentar serios obstáculos que impiden el imperio de la justicia. Pronto presentaremos las leyes reglamentarias de los artículos 29 y 33 de la Constitución en función del mandato de la reforma que comenté.

Quiero llamar la atención sobre la vinculación de México como Estado parte de los tratados sobre derechos humanos, que al aprobarlos y ratificarlos queda obligado a tomar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestales, sociales y culturales para su cumplimiento. Las repercusiones de los preceptos de estos tratados en la vida, en la cotidianidad de todas las personas, debería concretarse sin cortapisas.

En la realidad y observando de manera objetiva el curso de la política gubernamental, no hay un enfoque transversal de la perspectiva de derechos humanos o de género. Por lo tanto, en la medición del desarrollo humano sustentable y sostenible hay un enorme déficit en el goce de cada uno de los derechos fundamentales para vivir con cierta dignidad. Es decir, si todos los derechos de las personas, por su propia condición humana, son configurados como derechos humanos, no tendría por qué haber mayor limitación, sino simplemente que el ejercicio de un derecho no atente contra el derecho de los demás.

Es necesario poner en relevancia este precepto cuando se discuten reformas o se deciden políticas. Por ejemplo, en la discusión referida a los derechos de la niñez. Hay una tendencia a regatear los derechos de los menores de 18 años de edad; siempre se elude el reconocimiento de esos derechos con el argumento de que es imprescindible que en primera instancia estén acotados a la disciplina y el deber. Esta actitud es propia de una cultura menorista sustentada en el derecho romano, en la que las personas menores de edad son casi propiedad del paterfamilias. De esta forma, a partir de esta formación en el derecho se anteponen obligaciones y deberes a los derechos de la infancia. Lo que debería prevalecer como una norma irrestricta en la formación de las niñas y los niños es que el ejercicio de un derecho lleva en sí mismo el respeto al derecho de los demás.

El gran debate en el país debería ser cuál es la función del Estado frente a la exigibilidad, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación de ningún tipo o bajo alguna condición específica. El Estado no puede limitar, menoscabar, cuestionar o anular los derechos de las personas, su responsabilidad estriba en cómo tiene que prevenir, proteger y garantizar mediante normas y acciones concretas, todos y cada uno de los derechos humanos. Este debate, por supuesto, permea en el trabajo legislativo: cómo acotar al Estado para que determine

cómo tienen que garantizarse estos derechos. Ésta es la esencia de la administración y el servicio públicos.

Así, más allá de que configuremos los derechos desde el gran edificio que destacó Santiago Corcuera en la mesa anterior, pienso que hay que entender los derechos como horizontales y transversales. Es decir, una cruz donde están integrados todos los órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión.

Ésta es la visión del Estado que tenemos que reconstruir a partir de la reforma de junio de 2011. En un país democrático la sociedad también tiene un papel preponderante, en particular la sociedad civil organizada. No se pueden lograr nuevos estadios de vida sin que la sociedad participe de forma coadyuvante y corresponsable en las acciones gubernamentales sustentadas en el marco jurídico que nos da patria y nación, y por supuesto en la organicidad democrática de una correcta gobernanza a partir del pacto federal, donde nadie tendría que enfrentar conflictos u omisiones de lo que le corresponde a cada quien.

Manifiesto mi inconformidad cuando se habla de los derechos humanos y se sigue discriminando a algunos grupos sociales; aunque haya legislación que los proteja y en el discurso se señale que no es posible aceptar ningún tipo de discriminación, la realidad evidencia lo que Alda Facio ha concebido como la *discriminación indirecta*. Se tiene una norma que establece la igualdad, la no discriminación, que garantiza los derechos humanos, pero continúan ejerciéndose actitudes que no aplican ni respetan las normas: prevalece entonces, una discriminación indirecta. No hay cambios sustitutivos, por el contrario, hay simulación y en lo concreto se padece mucha frustración. Éste es un aspecto relevante en el que tenemos que seguir trabajando para reconstruir y deconstruir las estructuras sociales que son reactivas a las nuevas normas y por lo tanto no cambian culturas, formas de ser de pensamientos y acciones que carecen de respuesta contundente para incidir en los cambios que nos demanda el nuevo marco jurídico fundamental. Éste es el Estado de derecho que debe prevalecer.

Concluyo con una observación provocadora, sobre todo para quienes dirigen las universidades: a veces el derecho romano constituye un gran obstaculizador de los derechos humanos. Debemos repensar el currículo de las carreras de Derecho porque requerimos formar abogados de otra manera, con conocimiento jurídico en materia de derechos humanos, ya sea que se desarrolle en los ámbitos de defensoría de derechos humanos, del ministerio público, del Poder Judicial, entre otros ámbitos donde las mujeres seguimos siendo tratadas como esclavas o propiedad del paterfamilias, como cosas sin ciudadanía; donde las personas menores de edad son consideradas como menores incapaces y los indígenas como grupos vulnerables.

Esta realidad constituye una afrenta a los tratados de derechos humanos, a las normas de derechos humanos que están en otros tratados, y sobre todo, violenta los preceptos inscritos en nuestra Constitución y la legislación secundaria que ha sido armonizada en estas materias.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

Director general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México. Licenciado en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, maestro en Ciencias Sociales con orientación en Ciencia Política por la Flacso y doctor en Ciencia Política por la UNAM. Investigador titular C de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Ha sido profesor investigador visitante de la Universidad de Harvard, la Universidad de California en San Diego, la Universidad de Salamanca y del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Colaborador de *El Universal*. Autor de *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México* y de *Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo*.

Me referiré directamente a algunos aspectos que están pendientes en materia de la implementación legislativa de la reforma, y de algunas razones por las cuales me parece importante no dar cauce a la transformación del artículo 1º de la Constitución en estos momentos.

En lo relativo a la reforma y su implementación, los artículos transitorios de la reforma de 2011 prevén la expedición de diversas leyes secundarias o reglamentarias: la ley en materia de reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos; la ley en materia de asilo, refugio y protección complementaria; la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional, así como de legislación nueva o reformas integrales a las leyes orgánicas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones estatales de este ámbito.

Prácticamente esta tarea no se ha cumplido en su totalidad. El Poder Legislativo no ha cumplido con el plazo de un año en el que debió de haber dado cumplimiento a la satisfacción de lo dispuesto en los artículos transitorios. El 10 de junio de 2013 se cumple un año más del vencimiento de aquel plazo. Por lo tanto, los intereses han resaltado en la materia en forma muy significativa.

Aunque los transitorios no lo señalan, no hay que obviar que el legislador ordinario también debe hacer las adecuaciones legislativas derivadas de esta reforma. Por ejemplo, en cuanto a la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, para incorporar la nueva atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de acción de inconstitucionalidad, se pudo aprovechar la modificación que tuvo dicha ley con motivo de la reforma en materia de amparo.

Un dato revelador del rezago legislativo es que el decreto de reforma constitucional en los artículos transitorios ordenó que en el plazo de un año se cumplieran estas tareas. Sin embargo, ya están por cumplirse dos años. Creo que es alentador que el tema haya ingresado en los acuerdos del Pacto por México. Me parece que es una instancia que ha demostrado un efecto importante en el consenso legislativo entre las distintas fuerzas políticas.

En este aspecto, me parece importante subrayar dos elementos. Estamos a la vista de una reforma que podría llevarse a cabo finalmente, porque no ha llegado la justicia a manos de los ciudadanos y de la sociedad. Recordemos el adagio: “Más vale un mal arreglo, que un buen pleito”. Eso sigue privando en la visión de las personas cuando sienten vulnerada su integridad o sus derechos. Si no se hace un esfuerzo legislativo de aterrizaje, no va a llegar el efecto transformador, que es fundamental, pero que requiere no solamente del ejercicio legislativo para poner al alcance de la sociedad las normas, los instrumentos y reglamentos necesarios, sino también de la capacitación de jueces y magistrados. Estamos frente a un aparato judicial realmente enrarecido, desvencijado, con gravísimos problemas de estructura, corrupción y entrenamiento.

Debo contar aquí un anécdota, antes de pasar al segundo tema que quiero abordar. Cuando se promulgó la reforma, tuve el honor de ser invitado por el Consejo de la Judicatura a la primera ronda de conferencias regionales que se llevó a cabo con magistrados de toda la república en Mazatlán. Me encontré ahí con amigos, jueces y magistrados que conozco de hace tiempo; y en un receso de la conferencia, conversando con un grupo de jueces, mientras tomábamos un café, un magistrado dijo: “El sistema judicial es el eslabón más débil del sistema político mexicano”. Yo reaccioné de inmediato y lo refuté: “No, es el municipio, no el sistema judicial”.

En todo caso, desde el punto de vista del acceso de la sociedad a la justicia, la debilidad del sistema judicial es palmaria y está generando situaciones conflictivas y de violencia que en buena medida explican los fenómenos que hemos visto en el país en los últimos tiempos.

Finalmente, quiero señalar algunas razones para no modificar el artículo 1º constitucional, con la finalidad de disminuir la categoría de los tratados en materia de de-

rechos humanos. El artículo 1º constitucional, y ésta es la primera razón, es hoy la piedra basamental de todo el sistema jurídico de derechos fundamentales en México, un nuevo sistema a partir de la reforma de junio de 2011.

Segundo motivo. Por una cuestión de tiempo, apenas dos años desde que entró en vigor, la idea de modificarlo es rechazable porque no se ha dado oportunidad de que esta disposición constitucional se ponga en práctica; es decir, no tenemos una prueba en la realidad de si funciona o no funciona. Si funciona mal, qué nos quita, qué nos pone, y cómo lo podríamos adecuar, si fuese necesario.

También hay una razón de ponderación de la aplicabilidad del precepto que exige una ley reglamentaria de reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Es impensable que mientras el legislador ordinario no ha dado cumplimiento a la expedición de leyes secundarias, se piense en modificar la disposición constitucional.

Por otro lado, la doctrina constitucional en lo general, y la de los derechos fundamentales en lo particular, han superado la jerarquización de la Constitución frente a los tratados internacionales cuando se trata de derechos humanos. Esto es así en virtud de los principios de progresividad y de interpretación conforme, pues minimizar el nivel de los tratados frente a la Constitución puede generar una visión más reducida en la defensa y protección de los derechos fundamentales; más aún cuando los tratados han regulado los derechos humanos de manera mucho más amplia de lo que las propias constituciones nacionales lo han hecho en general.

Finalmente, y por razones de la posibilidad de rechazo de una propuesta de este talante, no tendría o no debería tener éxito una iniciativa semejante. Por congruencia y consistencia de las instituciones, una reforma de esta naturaleza iría en contra de la progresividad de los derechos fundamentales.

Y aunque es debatible, no es descartable la posible impugnación ante la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), precisamente por ser contraria a esa norma inmutable de la progresividad ya establecida en la Constitución desde el 2011.

Concluyo con una ampliación de la provocación que hizo la senadora Angélica de la Peña al decir que el derecho romano es el gran obstaculizador de los derechos humanos. Diría, citando la frase de un viejo historiador marxista mexicano, que independientemente de la manera en que está planteada la frase, es muy decidora en algún momento –y esta frase es muy famosa entre los historiadores–: “En México el feudalismo ha sido más fuerte en la superestructura que en el modo de producción.” Dicho de otra manera, y sin recurrir a la fraseología marxista, las resistencias culturales y de las prácticas sociales en México, han sido más resistentes a la modernización que nuestra propia economía.

Hemos tenido sucesivas reformas económicas que nos han permitido modernizarnos, y eso distingue actualmente a México como uno de los países más modernizados de América Latina, pero no hemos logrado modernizarnos en los temas de la igualdad jurídica, de la igualdad política, de la no discriminación; es decir, del conjunto de los derechos principales que los derechos humanos albergan. Considero que es necesario dejar atrás el borbonismo, el feudalismo absolutista, que aún está presente en nuestras instituciones, y esta reforma es una de las vías de escape más atinadas de las que ha dispuesto la sociedad mexicana en los últimos tiempos.

ALAN GARCÍA CAMPOS

Coordinador de la Unidad Jurídica y de Análisis de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua y maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto. Profesor de asignatura en la maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (UIA).

Dividiré mi participación en siete puntos que, me parece, son fundamentales para solventar los retos que supone la implementación legislativa de la reforma constitucional en derechos humanos.

El primer reto que veo es –ya el doctor Francisco Valdés lo señaló– defender y profundizar lo logrado. Sobre la lógica del principio de progresividad, reconocido en el párrafo tercero del propio artículo 1º constitucional, es necesario que los cuerpos legislativos rechacen de manera puntual y explícita, no tácita, aquellas contrapropuestas que socaven las fortalezas de la reforma. Se han presentado algunas de estas iniciativas conocidas por nosotros y es indispensable que el Legislativo diga *no* a esas propuestas. En esta misma lógica, es indispensable extender, incluso revisitar, algunos de los conceptos de la propia reforma constitucional.

Pongo un ejemplo que se vincula con el que fue objeto de análisis de la primera mesa: el artículo 1º constitucional nos habla exclusivamente de tratados internacionales y las normas de derechos humanos reconocidas en estos tratados. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos es algo más que el derecho de los tratados de derechos humanos. También se conforma por la costumbre internacional, por la jurisprudencia, por las decisiones de los órganos jurisdiccionales e incluso por la doctrina.

En este sentido, lo que hace el artículo 1º es exclusivamente darle estatus constitucional a las normas de derechos humanos de una de las fuentes reconocidas por el derecho internacional: los tratados internacionales. Significó un paso importante, sin duda; sin embargo, es indispensable profundizar en esta dirección.

En esta misma tónica del primer reto, me parece que es indispensable revisitar parte de lo aprobado. El artículo 11 constitucional, en materia de asilo, en realidad está por debajo del estándar internacional. Y no solamente está por debajo, sino que incluso contradice una política muy generosa del Estado mexicano en materia de asilo, que se remonta a la primera mitad del siglo xx. En este sentido, es fundamental defender lo logrado, pero también los es profundizar y revisitar algunos de los contenidos de la reforma.

El segundo reto que percibo en materia de implementación legislativa, es la aprobación de leyes propicias; esto es, la adecuación del derecho interno. Ya también lo comentó el doctor Francisco Valdés. Desde mi perspectiva, ello supone una actitud de doble vía por parte del Poder Legislativo.

La primera vía se da a través de la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de los derechos humanos; esto es, el desarrollo de una función de *legislador positivo* que permite que la reforma constitucional tenga una descendencia legislativa que hoy no tiene. La mayoría de los artículos transitorios de la reforma constitucional ya vencieron, incluso estamos próximos a alcanzar el segundo año de vigencia de la reforma, y lo cierto es que hay piezas de legislación que aún no se emiten.

La segunda vía que observo en este proceso de aprobación de leyes propicias, es el proceso que podríamos calificar de “depuración”. En el marco jurídico y legislativo mexicano aún sobreviven elementos contaminantes de la reforma constitucional. Ciertamente, el artículo noveno transitorio del decreto de reforma dice: “Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto”; sin embargo, es indispensable que el Poder Legislativo opere como un escáner que permita identificar aquellas normas contrarias al texto constitucional y a la normativa internacional de derechos humanos para expulsarlas.

Al contrario de la primera vía que planteaba, donde fundamentalmente pienso en un Poder Legislativo de “carácter positivo”, aquí estoy pensando en un Poder Legislativo de “carácter negativo”. Y este proceso de depuración debe atender la depuración constitucional. En la Constitución mexicana aún sobreviven normas que son contrarias a los derechos humanos, por ejemplo el arraigo, la suspensión de derechos políticos a partir del auto de formal prisión o la vigencia de delitos inexcarcelables. Pero también pienso en un proceso de depuración a nivel legislativo.

El tercer reto que identifico se refiere a cómo entendemos al Poder Legislativo en términos de sus funciones. En este caso, el Poder Legislativo debe concebirse como un actor clave en el sistema democrático. La actividad del Legislativo no se agota en la emisión de normas, sino también debe tener una función que va más allá: la aprobación y supervisión del ejercicio del presupuesto en clave de derechos humanos, que me parece un reto fundamental (no profundizo más en este tema, Fundar y Miguel Pulido son expertos en la materia).

El cuarto reto en este mismo contexto relativo al rol del Poder Legislativo, es la capacidad de supervisión que tiene que ejercer frente al ejercicio del poder, particularmente del Poder Ejecutivo, como una especie de contrapeso.

Mediante la función de supervisión que consiste en someter las políticas y las acciones del Poder Ejecutivo a un escrutinio constante, el Congreso, a través de sus cámaras y sus integrantes, puede y debe velar porque las leyes sean efectivamente aplicadas por la administración y otros órganos competentes. Hablo de una función de rendición de cuentas, en la que necesariamente el Poder Legislativo tiene que apostarle en clave de derechos humanos.

El quinto reto que identifico de cara a la implementación legislativa, es el seguimiento y la promoción para que los otros órganos del Estado atiendan las recomendaciones no solamente de los organismos públicos de derechos humanos, sino también las recomendaciones internacionales en la materia.

Ciertamente, la reforma constitucional fortalece el músculo, particularmente del Senado en el ámbito federal, pero también de los congresos estatales en el ámbito local, para llamar a cuentas a aquellas autoridades que no acepten una recomendación, o que habiéndola aceptado, no la implementen. Algo equivalente tendría que existir de cara a las recomendaciones internacionales de derechos humanos.

México, como actor importante en la esfera internacional, tiene a la fecha más de 1700 recomendaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, hay un rezago muy importante en su implementación, y este rol del Legislativo tiene justamente que favorecer la atención, el seguimiento y cumplimiento de estas recomendaciones.

El sexto reto que identifico en la implementación legislativa de la reforma constitucional, es el relativo a lo que podría denominarse la adherencia universal a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Con la reforma constitucional de junio del 2011, México no tiene excusa de no haber ratificado algunos tratados internacionales en materia de derechos humanos muy importantes. Pienso, por ejemplo, en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permite la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y cul-

turales y que entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Pienso también, en la ratificación del tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño.

También tiene que existir una política articulada para que de manera definitiva el Estado mexicano retire las reservas y declaraciones interpretativas que interpuso en algún momento de su historia a varios tratados internacionales, las cuales socaban la fortaleza de dichos instrumentos y que frente a la reforma constitucional de junio del 2011 no tienen razón de existir.

En el mismo reto relativo a la adherencia universal de los instrumentos internacionales, es indispensable que el Estado mexicano reconozca la competencia de todos los organismos internacionales en materia de derechos humanos para conocer de denuncias o comunicaciones individuales. Pienso, por ejemplo, en la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas, de las Naciones Unidas, cuya competencia aún no es reconocida por el Estado mexicano.

Me queda claro, para que el proceso de adhesión a estos instrumentos y compromisos internacionales se actualice, es necesario que desde el Poder Ejecutivo se plantee la iniciativa correspondiente; pero en ejercicio de la capacidad y competencia constitucional del Senado, particularmente el examen de la política exterior, se tiene que incitar al Poder Ejecutivo para dar los pasos iniciales para la incorporación universal del Estado mexicano a todos los instrumentos internacionales.

Finalmente, el séptimo reto en materia de implementación legislativa, guarda relación con el impulso a una política exterior proactiva en materia de derechos humanos, de conformidad con el nuevo principio normativo de la política exterior, que consiste en el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos.

De nueva cuenta, la instancia legislativa tiene voz para favorecer una política de puertas abiertas al escrutinio internacional y fortalecimiento de los organismos internacionales de derechos humanos.

ROBERTO GIL ZUARTH

Senador de la República, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; presidente de la Comisión de Justicia y secretario de la Comisión Medalla Belisario Domínguez del Senado. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, maestro y doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Especialista en derecho constitucional y filosofía del derecho. Ha sido diputado federal y durante la administración del presidente Felipe Calderón fue subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y secretario particular de la Presidencia de la República. Se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este foro es muy pertinente porque no solo permite recordar la trascendencia de la reforma en materia de derechos humanos, sino también plantear cuál debe ser el papel del Poder Legislativo frente a su implementación. Quisiera hacer una reflexión muy preliminar a nivel político de cuáles son las implicaciones que tiene la reforma en materia de derechos humanos, dar algunas pinceladas sobre lo que a mi juicio implica esta importante reforma, quizá la mayor transformación de nuestro sistema jurídico desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Por un lado, transforma profundamente el entendimiento del derecho. Es el tránsito de una concepción formalista a una concepción dúctil del sistema jurídico; no solamente se incorporan como parámetros normativos las normas existentes, sino también un conjunto de principios que están reconocidos y recogidos en el patrimonio ético de la humanidad que conocemos como los derechos humanos. Esto implica la transición de un sistema jurídico cerrado a uno de tipo abierto, con una suerte de deslocalización parcial de la función creadora de derechos, en buena medida, hacia los órganos internacionales, no solamente los generadores de tratados sino también de los órganos que los aplican, cuyas reflexiones o decisiones, la *ratio*, que aplican en cada caso, se puede incorporar e interiorizar en nuestro sistema jurídico. También provoca un desplazamiento gradual del protagonismo del legislador hacia una suerte de centralidad de los jueces, sobre todo a partir de las facultades de control de constitucionalidad y control de convencionalidad, que no está exento de problemas. Recordarán la famosa *dificultad contramayoritaria* que tiene el hecho de que los jueces asuman una capacidad mayor de creación de derecho.

Por último, también diría que la reforma en materia de derechos humanos va a transformar la manera como se practica el derecho. Será una transformación en el modo en el que los jueces, los abogados y los operadores jurídicos en general se aproxi-

man a los casos y a sus soluciones; desde una argumentación muy formalista de interpretación exegética de la norma, hasta una argumentación más basada en principios, tratando de encontrar mejores esquemas de solución normativa en los casos concretos, pero también bajo la lógica de una ponderación entre bienes y, sobre todo, entre principios. Y, por supuesto, creo que es el planteamiento inicial.

De alguna manera, la reforma nos ha planteado el desafío de la reordenación del sistema de fuentes del sistema de jerarquía normativa: se introducen como parámetro de constitucionalidad los tratados internacionales, y tenemos que resolver las relaciones entre los tratados y la propia Constitución. Un asunto que no ha quedado plenamente resuelto por parte de la SCJN, y que actualmente se plantea o se pide que sea resuelto por la función legislativa. Anticipo una pequeña conclusión. Considero que, como se ha dicho en la teoría de la Constitución, hay momentos en los que se deben dejar ciertas cosas irresueltas, y éste es un caso específico en el que hay que dejar irresuelta la relación entre la Constitución y los tratados, y dejar que la propia dinámica de la interacción genere y visibilice cuáles son los problemas efectivos. Hay que dejar que el asunto vaya explayándose y no contra de una solución formalista que plantee “la Constitución está por encima de los tratados”, y al final de cuentas, al momento de la interpretación conforme, tengamos exactamente los mismos problemas. Hay que permitir que la propia interpretación y argumentación del derecho, a propósito de casos particulares, genere las soluciones normativas.

A mi juicio, existen cinco grandes desafíos para el Poder Legislativo frente a esta reforma en materia de derechos humanos. A partir de la premisa de que lo primero que hay que hacer, es decir, la conclusión cero, es que se tiene que asumir que la agenda de implementación de la reforma de derechos humanos debe ser una prioridad del Poder Legislativo, no sólo por el hecho de que existe un plazo vencido sino por el hecho de que se requiere darle certeza al funcionamiento del sistema jurídico y eso exige una actividad positiva por parte del Poder Legislativo, pero también algunas otras medidas. Por supuesto, lo que es necesario hacer es iniciar la discusión de las leyes reglamentarias. Eso es una obviedad.

Por cierto, ya se ha avanzado en esa materia. La Ley General de Víctimas de alguna manera, es una primera aproximación a esa implementación. Ya viene la reparación del daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos por personal del Estado, más la compensación transitoria, tratándose de víctimas de ciertos delitos, con lo cual ya hay algunos pasos en la implementación de la reforma.

En segundo lugar, lo que se debe evitar a toda costa es la contrarreforma en materia de derechos humanos, con las iniciativas de reforma a los artículos 1º y 133 cons-

titucionales. Insisto, es necesario dejar ese tema irresuelto, por lo menos desde el punto de vista formal o de intervención del Poder Legislativo, del poder revisor de la Constitución, y dejar que el propio sistema vaya desahogándose.

En tercer lugar –lo dijo muy bien Alan García Campos–, no solamente es la función legislativa en positivo, sino también la actividad depuradora que puede ejercer el Poder Legislativo. Por lo general se considera que la actividad depuradora del sistema normativo le corresponde nada más al Poder Judicial, y ésa es una mala comprensión de la función que puede tener el Poder Legislativo. ¿Por qué el Poder Legislativo no ha entrado a una activa de depuración del sistema? Porque no tiene los instrumentos para hacerlo. Está rota la comunicación entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

En Alemania hay una instancia que analiza las resoluciones, sobre todo las del Tribunal Constitucional, para valorar el impacto que puedan tener esas decisiones en el sistema jurídico y activa al Parlamento para que presente las iniciativas y se discutan. De tal manera que la actividad depuradora del Poder Judicial tiene un referente en el Poder Legislativo, que hace las veces, obviamente, de depuración formal. Si se hojea cualquier código, sabemos que el derecho que aparece ahí escrito ya no es un derecho. Muchas disposiciones han quedado en desuso o bien ha habido resoluciones judiciales que las han expulsado del sistema o modificado su interpretación.

Sucede, entonces, que el Poder Legislativo en México no cierra el círculo. Y eso tiene que ver con la ausencia de un enlace entre lo que resuelven los jueces, la capacidad de identificar ciertas resoluciones que repercuten en el sistema, y con la actividad legislativa propiamente dicha. En consecuencia, estamos obligados a crear en el Congreso, en el Senado de la República –lo planteo como una propuesta concreta– una especie de centro de estudios de impacto normativo que no sólo recoja lo que el Poder Judicial resuelve, sino que también sea una suerte de instancia para que las políticas legislativas que se discutan en el Congreso tengan un previo test de constitucionalidad y, sobre todo, un test de derechos humanos. De tal manera que lo que se legisle esté acorde con los parámetros propiamente dichos de los derechos humanos y de las normas constitucionales.

En cuarto lugar, se tiene que establecer una discusión seria sobre el sistema de fuentes en el país. Ahora mismo existen las leyes federales, las leyes generales y las leyes locales, y existe una esquizofrenia alrededor del momento en que se aplica una u otra, y luego hablamos de leyes reglamentarias, cuando la materia es propiamente derechos humanos. La verdadera discusión no es alrededor de la contrarreforma a los artículos 1º y 133, sino en hacer una reordenación del sistema de fuentes de las leyes, porque hay un dilema federalista que no se ha resuelto. La reglamentación

de los derechos humanos tiene que verse desde la perspectiva de transversalidad de los niveles de gobierno, porque los derechos humanos tienen una eficacia directa con independencia del arreglo federal.

El problema es que cada vez que se plantea una decisión legislativa, surge el problema de la armonía con el sistema de distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios. Eso hay que resolverlo, y quizá discutir si lo conveniente es crear una suerte de leyes constitucionales con una mayoría agravada, que permita regular para todo el país los derechos fundamentales. Me parece que es una discusión esencial, para deshacernos de la esquizofrenia entre las leyes generales, las reglamentarias y las federales, y de una vez por todas, definir con claridad el contenido de las leyes, cuáles son los quórum necesarios de votación y de modificación, y también cuál es la materia específica que a cada tipo de ley le ha de corresponder.

Por último, el Congreso tiene que participar más activamente en el control parlamentario sobre la actuación de las autoridades con respecto a los derechos humanos; y eso implica visibilizar casos para generar una pedagogía social. No sólo es la actividad legislativa la que importa en materia de derechos humanos, sino también la función de control parlamentario por parte del Poder Legislativo, que a su vez no únicamente inhibe o contiene la actuación de los gobiernos o de los poderes públicos, sino que también crea cierta pedagogía social.

MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ

Director Ejecutivo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey, y maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Flacso, con especialidad en Derechos Humanos y Procesos de Democratización por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como catedrático de Derecho de la Información en la uia. Autor de *Construir obra pública, edificar ciudadanía y El derecho a la información es un derecho humano*; colaborador de *El Universal* y *La Jornada*.

Hay dos aclaraciones previas que me parece pertinente hacer en el contexto de una exposición como ésta. La primera es obvia, pues después de la primera mesa que tuvimos y después de cuatro intervenciones que me antecedieron en un tema suficientemente compacto, uno tiene que hacer prácticamente el paso de la muerte: cambio de caballo a ojos cerrados en plena preparación de mi exposición.

La segunda es que por honestidad intelectual tengo que decir que hablo desde mi perspectiva práctica, desde lo que ha significado para mí, trabajar en organizaciones de la sociedad civil, y tener una relación ciertamente colaborativa con los cuerpos legislativos, pero también una perspectiva profundamente crítica de su trabajo.

No lo escondo, en tanto entiendo que la crítica se realiza con fines constructivos y no destructivos, pero sí quiero precisar que desde esa vivencia, a veces incluso como una dimensión casi catártica, expresaré algunas consideraciones.

Pongo tres puntos preliminares que me parece fundamental sostener: la reforma es una buena noticia, y sobre eso no debe de haber escamoteo alguno. Me parece que no porque genere consenso, lo debamos obviar. Sin embargo –y estas frases adversativas tan comunes en nuestra práctica mexicana, siempre hay un *sin embargo*, un *pero*, un *no obstante*–, debemos reconocer que en su conjunto las reformas suelen tener un efecto bastante reducido en comparación con su diseño.

Algunas explicaciones atendibles de estos fenómenos se encuentran normalmente en escuelas críticas o en escuelas que hacen una exploración distinta al simple análisis formalista del derecho. Una de las cosas que suelen decir estas corrientes es que los grupos hegemónicos utilizan la producción de normas, independientemente de si participaron o no en ellas, como un mecanismo de preservación y reconducción de sus intereses. Los fuertes siempre van a utilizar el derecho en su beneficio, no importa que la reforma hubiese tenido intenciones transformadoras de mucho mayor calado, pues al final el derecho es un campo en disputa, donde la tecnificación de su lenguaje –Pierre Bourdieu, Gunther Teubner y muchos otros ya lo han dicho– hace exclusiones y expulsa a personas que tendrían alguna expectativa de que el derecho operara en su beneficio.

Dicho esto, abordaré brevemente cuatro temas que me parece que están de cara a la reforma en el futuro inmediato. El primero se refiere a consideraciones a propósito de la armonización; el segundo, a la implementación; diré algo sobre la interpretación y, finalmente, sobre la apropiación social.

A propósito de la armonización –Alan García Campos ha hecho una gran descripción de este tema, así como el senador Roberto Gil Zuarth–, ya se han expuesto muchas ideas. Lo que no quisiera dejar de decir es que existe un problema estructural en la omisión legislativa. Se practica la omisión legislativa como una disciplina que no tiene parangón en este país. Si lleváramos un registro de cuántas reformas de gran calado tienen en sus artículos transitorios un mandato para legislar y hacer operativo el derecho constitucional, y después esta norma no se cumple, nos iríamos de espaldas. Les menciono, por lo pronto, dos que me parecen fundamentales: la reforma al artículo 113 constitucional y la reforma al artículo 6º constitucional.

La reforma al artículo 113 constitucional, que prevé la responsabilidad objetiva y directa del Estado, está en omisión legislativa tanto en fondo como en forma en muchos casos. Desde mi perspectiva, la legislación federal y la legislación del Distrito Federal, las dos armonizadas, no superan un estándar de constitucionalidad.

En el caso del artículo 6º constitucional, es inaudito que vamos ya a una nueva reforma constitucional. El Senado de la República hizo un trabajo impecable en el dictamen. Pero los cuerpos legislativos no fueron, en el pasado, capaces de ponerse de acuerdo para reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. ¿Y cuando se reformó? En 2007. Desde entonces estamos en desacato por omisión legislativa. En ese contexto de déficit de capacidad, se tiene un problema estructural en nuestro cuerpo legislativo para honrar ya no su propia palabra política, sino un mandato técnico que se estipula en los artículos transitorios.

La segunda consideración sobre la armonización, es que tiende a haber una distancia del contenido constitucional con lo que después se va aprobando. Entre amigos uso una frase: “En este país es bien bonito otorgar en la Constitución; total, con la legislación se arrebata”.

Entonces, vamos avanzando perfectamente en la Constitución, y con la legislación vamos viendo cómo todo se va despedazando. Y esto, entre otras cosas –no quiero decir que sea la única explicación–, tiene que ver con la distancia que el cuerpo legislativo guarda con el sistema de fuentes como un insumo fundamental para su trabajo. No se acude a ver qué han dicho los intérpretes del derecho sobre el derecho. No se acude a ver qué dicen los cuerpos de interpretación –técnicalemente se dice que son los órganos de interpretación hermenéutica– sobre el contenido de los tratados, y ahí hay observaciones generales, sentencias, opiniones consultivas que señalan cuál tendría que ser el cuerpo interpretativo. Desde mi experiencia, encuentro que hay poca disciplina en los cuerpos legislativos para acudir a estas fuentes, deficiencia mucho más notoria cuando nos acercamos a las legislaturas estatales.

A propósito de la implementación diré dos cosas muy concretas: la primera es que hay un conflicto permanente entre la *realpolitik* y el espíritu de la Constitución. Porque, por supuesto, una reforma del calado como la que estamos discutiendo tiene por lo menos un efecto transformador, le arrebata la discrecionalidad a la clase política para satisfacer derechos, y los deja como mandato. Y esto tiene mucho que ver con la distribución del presupuesto.

Voy a dar uno de mis ejemplos predilectos que me parece es ilustrativo. Si se suma cuánto se gastan en promocionarse nuestros gobiernos, cuerpos legislativos, poderes judiciales y oficinas de ombudsman, se verá que se destinan más de 35 000 millones de

pesos al año en comunicación social por parte de todo el Estado mexicano, a pesar de que el artículo 134 de la Constitución prohíbe que los gobernantes se promocionen. La Constitución establece, además, que tenemos el derecho a la salud; sin embargo, cuando reclamamos porqué han pasado cinco años y no se ha construido un hospital para el cual ya están todos los permisos y cubiertas todas las obligaciones –hay un caso así ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos–, se nos argumenta que no hay presupuesto. Pero resulta que en el 2012 la Secretaría de Salud se gastó 1800 millones de pesos en promocionarse, en un año en el que, además, hubo veda electoral

El tercer punto es la interpretación. Más allá de la interpretación tradicional en la arena judicial, me refiero a la interpretación jurídica que hacen muchos aplicadores del derecho; pero también a la interpretación –y aquí me permito distanciarme un segundo de la posición de la senadora Angélica de la Peña– en el sentido de que para avanzar en la implementación de la reforma constitucional es relevante saber qué se quiso decir con ésta. La dimensión ideológica es pertinente al momento de encontrar los acuerdos para hacer operativos los siguientes tramos de la legislación.

En una encuesta que se hizo en Estados Unidos a propósito de si sus ciudadanos querían o no una reforma en su sistema de salud, el 80% decía que por supuesto habría que reformar el sistema de salud. El detalle se dio cuando se preguntó: “¿Y hacia dónde nos movemos?”. Unos dijeron “es que hay que desaparecerlo totalmente”; otros señalaron “tenemos que incrementar su cobertura”. Es decir, podemos estar de acuerdo con la primera parte del contenido del texto constitucional; pero créanme, la dificultad surge cuando se va haciendo operativo, porque las diferencias ideológicas surgen en ese momento. Y la perspectiva más antigua, que es la de la colisión entre derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, se hace operativa en esos momentos. ¿Tenemos que asignar o no más presupuesto para universalizar una renta básica?, por decir algo.

Por último, planteo el desafío que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía en su conjunto, ¿tendrán la capacidad de expresar sus reclamos sociales en esta nueva juridicidad que se los permite? No lo sé, es un desafío del que como ciudadanos tenemos que hacernos cargo nosotros.

ENRIQUE PROVENCIO DURAZO

Hay una pregunta que tiene que ver con la tarea pendiente en materia legislativa, sobre la fracción VIII del apartado primero del artículo 2º constitucional, que tiene

que ver con el derecho humano al debido proceso. El derecho que tienen en particular las personas indígenas, a ser asistidas por abogados e intérpretes o traductores que conozcan su lengua y su cultura. No hay una ley secundaria que señale expresamente quién debe proveer estos expertos.

ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ

Es una responsabilidad del Estado proveer no solamente defensores de oficio, cuando no se puede pagar uno propio, y en el caso de personas que requieran una interpretación en su idioma original también es una obligación que la autoridad provea el personal docto. Eso creo que no está a discusión. Y no habría, por lo tanto, ninguna posibilidad de que puedan rehuir de su responsabilidad los funcionarios que enfrenten alguna situación de este tipo; y por supuesto, es un derecho que tiene que ser garantizado. Las consecuencias de no garantizar estas obligaciones deben ser sancionadas. Tiene que garantizarse para las adultos y también para menores de edad, cuando se presume que tienen eventualmente que enfrentar algún conflicto con las leyes penales.

Voy a referirme a los señalamientos que hicieron el doctor Francisco Valdés y Alan García respecto de los pendientes que tenemos en el Congreso de la Unión, para garantizar que la Constitución efectivamente cumpla la *vacatio legis* establecida en los transitorios de la reforma en derechos humanos.

No es una novedad que se enfrentan diversas dificultades y opiniones en el trabajo legislativo. Es necesario concretar consensos frente a las reformas que tenemos que reglamentar. Las discusiones emprendidas en el Senado de la República, en las comisiones en las que trabajamos, enfrentan opiniones e interpretaciones distintas sobre el precepto constitucional; y a veces –¿por qué no decirlo?– estas interpretaciones le restan el mérito que tiene el propio precepto constitucional. Pero de eso se trata la política, de buscar acuerdos. De no cejar en este propósito, pues a veces se logran buenos acuerdos, que lo son en la medida en que responden a las necesidades de la sociedad.

Hemos concretado algunas reformas producto del trabajo entre varias comisiones. Por ejemplo, la reforma en materia de transparencia; su proceso no tuvo desperdicio en la forma como se discutió y finalmente se dictaminó el trabajo de todas las comisiones. Así se pudo configurar una reforma en materia de transparencia y rendición de cuentas, que finalmente está detenida en la Cámara de Diputados.

Son cosas que luego uno no entiende, pero en fin, de eso se trata la política. El día que la política deje de funcionar, vendrán respuestas no pacíficas. Por lo tanto,

hay que hacernos de todo lo que tenemos para seguir insistiendo, en que aun con las grandes diferencias que tenemos que enfrentar, debemos salir adelante. Un diputado presentó una reforma al artículo 1º y luego, al parecer, desistió, pero no podemos cantar victoria; siempre enfrentaremos a quienes no quieren que las cosas cambien y si están en una posición de poder lo usarán para su propósito. Como quienes sí queremos que las cosas cambien, hacemos lo propio. Actuamos con responsabilidad y de forma coherente con nuestros compromisos.

ROBERTO GIL ZUARTH

Recibo una pregunta que se refiere al órgano del Parlamento alemán sobre el que comenté antes. Me preguntan si desconozco que la reforma constitucional sobre amparo y los mecanismos establece la declaración general de inconstitucionalidad. No me refería a eso. Me refería a un órgano dentro del Congreso, en este caso el Parlamento alemán, que sirve de asesor técnico básicamente para dos cosas: primero, para señalar a los legisladores: “Figúrese usted que el Tribunal Constitucional acaba de expulsar del ordenamiento tal norma; hay que elaborar una iniciativa para sustituirla o hay que hacer una modificación para aclarar su sentido”. Por otro lado, lo que hace este órgano de asesoramiento técnico, insisto, dentro del Parlamento, es que cada vez que va a pasar al Pleno una determinada pieza legislativa, cualquiera que sea –código penal, procesos penales, presupuesto, ley de ingresos–, este órgano de asesoramiento hace una especie de validación de su concordancia con las normas constitucionales y, sobre todo, con la normatividad europea. Este estudio les sirve a los legisladores para tomar una decisión y, sobre todo, para evidenciar la necesidad de hacer alguna modificación en el curso del trámite legislativo; no es una instancia vinculante que decida la permanencia o no de una determinada norma en el sistema jurídico.

En otra pregunta me dicen que en la aplicación de la interpretación conforme existe conflicto en cuanto a las esferas de competencia para una solución jurisdiccional; entonces, se debería aplicar el control difuso, contraponiéndolo a la interpretación conforme. Éste, entre otros, es de los típicos casos que se van a presentar regularmente y que serán motivo de resolución, sobre todo en sede jurisdiccional. Pongo algunos otros. Se puede inaplicar una norma constitucional por contradicción con una norma reconocida en un tratado internacional; se puede inaplicar una norma del ordenamiento internacional por contradicción con la norma constitucional. ¿Qué pasa con las omisiones legislativas? Es decir, ¿se puede aplicar de manera directa una norma de tratado internacional? Son dilemas que van a surgir en el marco de la interacción nor-

mativa propia de la incorporación de un nuevo contenido en la Constitución, y más un contenido que remite a normas extranacionales como parte del marco de referencia de las soluciones normativas.

Éstos son casos que no deben asustarnos, para eso están las instituciones, el derecho, la argumentación, y no debemos caer en la tentación de encontrar una solución definitiva desde el punto de vista formal, para éstos o cualquier otro caso. Soy de la idea de que basado en otros principios, es decir, el principio de presunción de constitucionalidad y de deferencia del legislador, cuando una determinada ley sea controvertida por su inconstitucionalidad o su inconvenencialidad, el juez tiene que hacer un ejercicio de interpretación conforme como primera instancia; si da la interpretación conforme, ahí encuentra una solución y si no la da, tendrá que recurrir como *ultima ratio* a la inaplicación. Pero no desconozcamos, ni tampoco tengamos temor a dejar que el propio derecho, la propia aplicación de las normas, vaya generando este tipo de soluciones, ni tampoco a que se planteen ciertos dilemas. En buena medida, la lógica de un sistema jurídico abierto es precisamente ésa.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

Abundaré sobre dos puntos señalados en lo que va de la jornada. Sobre la observación que hace Miguel Pulido sobre el carácter estratégico de las normas. Con frecuencia, cuando se habla en términos jurídicos prevalece el punto de vista de los abogados y otros especialistas en ciencias jurídicas. Pero, al igual que la economía, el derecho es tan importante que no debemos dejarlo en manos de los juristas. Si dejamos la economía en manos únicamente de los economistas, ya hemos visto las consecuencias.

Si se observa el entramado de normas jurídicas desde el punto de vista estratégico, político, se verá que efectivamente constituye un campo de juego; pero no es un campo de juego donde las normas permanezcan estáticas sino que las normas mismas forman parte del juego que se desarrolla. Por lo tanto, la apropiación de la norma por parte de poderes concentrados, por ejemplo, es una clave fundamental del análisis y de la explicación en el análisis político.

Diría que justamente es en el Estado donde los poderes políticos se concentran, y no todos los poderes políticos que se concentran en el Estado son representativos del interés colectivo, sino son representativos de intereses especiales, particulares legítimos o especiales espurios, hay de todo.

Concluyo esta reflexión diciendo que en la teoría democrática contemporánea –y en lo que se cruza la teoría democrática con el discurso y el análisis sobre los derechos

humanos y la perspectiva de derechos humanos–, lo que siempre debe prevalecer en un Estado es la persona y que esta prevalencia de la persona sobre el Estado constituye un gran giro. A eso se refería el doctor Pablo Luis Manili en su intervención magistral. Es sumamente pertinente el gran giro de los últimos 70 años, a partir de 1945, con el establecimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y todo el derecho internacional en la materia posterior: la soberanía empieza a radicar en el pueblo, no en los gobernantes. Y empieza a darse el proceso de soberanización que es trasnacional. Y gracias a que es trasnacional puede afirmarse como pro persona. El principio *pro homine* no admite fronteras, ni distintas lenguas, por eso la idea de *lingua franca* en los derechos humanos es fundamental.

Uno de los puntos centrales que se debe tener presente en el criterio del legislador en la elaboración de lo que viene en la materia es que los derechos humanos y la legislación sobre derechos humanos deben ser un avance de los individuos frente a todos aquellos poderes que no responden de forma representativa a los intereses comunes.

ALAN GARCÍA CAMPOS

Después de escuchar la primera mesa y prácticamente la conclusión de esta segunda, considero que es indispensable “ganar el sentido de la reforma”. Justamente es lo que pretende este foro: a dos años de distancia de la reforma se siguen discutiendo sus contenidos y eso ha disminuido las capacidades de su implementación y operación. De ahí la importancia de generar una especie de “coalición de convencidos y convencidas”, “amigas y amigos de la reforma”, que permita empujarla y llevarla hasta sus últimos contenidos.

Paradójicamente parece que en México es más fácil reformar la Constitución que reformar o emitir las leyes secundarias. Y esto deshonra parte de lo que se discutía acerca del sentido de la supremacía constitucional (para efecto de los derechos humanos, no hablaría de supremacía de un texto, sino más bien de supremacía de contenidos en materia de derechos humanos). En este sentido, en la búsqueda de “ganar el sentido”, la misión del Poder Legislativo es clave porque permite mandar un mensaje contundente de que la reforma no carece de descendencia, por el contrario, posee en el Congreso a un actor clave, que fue determinante en su adopción, ahora en el proceso de implementación.

Me preguntan sobre los retos en materia de política exterior. México, desde principios de la década de los ochenta, se ha ido abriendo al escrutinio internacional en materia de derechos humanos. A principios de esa década se ratificaron los principales

instrumentos internacionales. En la década de los noventa se dio una segunda generación con la invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que visitara al país, y el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte IDH. A principios de la década del 2000 se presentó la tercera generación con la ratificación prácticamente, de todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos existentes en la época y el reconocimiento de la competencia de los comités de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En honor justamente de esa tradición, es indispensable que el Estado mexicano –y hacia allá va el sentido de mi respuesta– genere una cuarta generación de adscripción a los instrumentos internacionales de cara a lo que ya señalaba en mi primera intervención: ratificando los instrumentos internacionales de derechos humanos que hasta el momento no ha hecho; retirando las reservas que no se justifican; y reconociendo la competencia de todos los organismos internacionales para conocer de casos individuales. En esta acción el Congreso tiene una función central que desempeñar.

Si a nivel federal identificamos todos estos retos, cuando uno voltea a ver los procesos de implementación de la reforma constitucional en las entidades federativas, lo cierto es que los retos son aún mayores. Por eso es indispensable que desde la federación se lidere el proceso, porque finalmente sabemos que esto generará un efecto cascada en las entidades federativas de cara a la implementación, y porque es a nivel de las entidades federativas donde en realidad se enfrentan las mayores adversidades en el respeto y garantía de los derechos humanos. En esos espacios locales es donde se comete el mayor número de atropellos, de abusos; por tanto, es indispensable que la federación ponga el ejemplo, liderando el proceso que permita el día de mañana, la implementación a nivel local.

MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ

Me preguntan acerca del atraso en la implementación del sistema acusatorio en materia local y federal. La pregunta es desafiante, porque cierra con una interrogante emplazante: ¿cuál será la solución más rápida para su implementación? Les confieso que si supiera cuál es la solución más rápida para la implementación de tantas cosas, probablemente estaría dando la batalla desde otro campo.

Este ejemplo de la reforma en materia penal condensa un problema que padecemos: algunas disciplinas –no sé si esa es la palabra más adecuada para definirlo, quizá sistemas o herramientas– no se conocían y debieron haberse conocido hace muchos años. Pongo ejemplos muy concretos de lo que quiero decir: tenemos todo un desa-

rrollo del *corpus iuris* de derechos humanos y del derecho constitucional en su conjunto, que no conoce necesariamente la administración pública. Entonces, por su lado la administración pública se ha vuelto más complejo y no necesariamente en función de la manera de satisfacer los derechos humanos.

Esta misma situación ocurre con el derecho presupuestario, otro tema que trabajamos en la agenda de Fundar. La sofisticación del derecho presupuestario ha corrido por su propio carril, y el derecho constitucional y el derecho de los derechos humanos lo han hecho por el suyo. Sin embargo, el presupuesto es el instrumento fundamental para la satisfacción de los derechos. Sin presupuesto no va a haber satisfacción, garantía, respeto y goce de los derechos. Pero son disciplinas que no se han conocido. Hay muchos ejemplos más al respecto. Uno de ellos son las políticas públicas. Éstas se pueden diseñar desde una perspectiva técnica muy elocuente y pensar incluso en un sistema como el presupuesto basado en resultados o el sistema de evaluación del desempeño, que pretende sancionar al mal implementador. Pero no se considera a la persona afectada por esa falta de implementación. Por ejemplo, en el presupuesto basado en resultados habría que analizar si constituye una alternativa viable retirar una partida presupuestaria por mala implementación. En su caso, se corre el riesgo de terminar afectando a una persona, que es sujeto pasivo de esa relación, que podría decir: “Qué culpa tengo yo de que el implementador sea torpe o de que se robe el dinero; acabaré sin tener escuela porque el presupuesto basado en resultados dice que éstos no se alcanzaron”. Son disciplinas, insisto, que se han desarrollado en su especificidad técnica de manera inconexa.

Mesa 3

La interpretación y la aplicación de la reforma constitucional en sede jurisdiccional: justicia local, federal e internacional

Ponentes:

Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Orozco Henríquez, Sergio García Ramírez, Francisca María Pou Giménez, Ana Laura Magaloni Kerpel

Moderador:

Pedro Salazar Ugarte

PEDRO SALAZAR UGARTE

Investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e integrante del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal y de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Coordinador de la Cátedra Extraordinaria Benito Juárez de la UNAM, que tiene como finalidad fomentar el estudio y la difusión de la laicidad en México. Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín. Ha sido profesor invitado en las Universidad de Turín, Aosta y Siena, en Italia, y ha desarrollado estancias de investigación en Italia y Argentina. Autor de *Crítica de la mano dura. Cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades* y *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, entre otras obras.

Ésta es una mesa compuesta por personas que tienen experiencia no sólo en el tema de los derechos humanos y el derecho constitucional, sino también en los retos que

implica la implementación de la reforma de 2011, precisamente en sede jurisdiccional. Estos retos tienen una dimensión teórica, pero, sobre todo, implicaciones de carácter práctico, las cuales transitan por los dilemas de las técnicas de interpretación constitucional y se relacionan con el enorme reto del control difuso en el país. Tienen que ver también con las diferencias y la necesidad de coordinación entre el Poder Judicial federal y los poderes de las entidades federativas.

Hay que señalar que estos retos pasan por el enorme desafío que supone el control de convencionalidad y su aplicación en el país y se vinculan con las resistencias de carácter cultural y de concepción en torno al derecho, desde dentro y desde fuera del Poder Judicial; algunos de ellos ya han sido objeto de discusión en este seminario.

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho y doctor en Derecho por la UNAM. Ha sido profesor en la Escuela Libre de Derecho, la Universidad Panamericana y la UNAM. Durante 25 años fue abogado postulante en materia constitucional. Integrante de la Comisión Redactora del Proyecto de Nueva Ley de Amparo, creada por acuerdo del Pleno de la Suprema Corte, y de los comités académicos del Instituto de la Judicatura Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Autor del libro *Hacia una nueva ley de Amparo*; coordinador, junto con Eduardo Ferrer Mc-Gregor, de la obra *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*.

Más que hacer un posicionamiento claro sobre aspectos del asunto que nos ocupa, me interesa compartir con ustedes alguna de las problemáticas que tenemos en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y comentar cuáles son los temas que hemos debatido y que tendremos que seguir debatiendo en los próximos meses en el Pleno y en las diversas salas de la SCJN.

He sostenido en muchas ocasiones que las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de 2011, junto con la reforma constitucional en materia de amparo, integran un binomio que da lugar a un nuevo paradigma constitucional. Estas reformas son de tal profundidad que cambian no sólo la forma de concebir, estudiar y practicar el derecho, sino que incluso requieren un cambio cultural de toda la sociedad, al poner en el centro de toda la ingeniería constitucional y de la vida política y social de nuestro país a los derechos humanos.

El primer problema que hay que determinar es si en efecto estamos en presencia de un nuevo paradigma constitucional. Sostengo que sí, por razones que a mi entender son claras y sencillas: tenemos un nuevo sistema de fuentes en todo el sistema jurídico mexicano, se modifica el presupuesto de validez, así como los métodos interpretativos obligatorios en la Constitución y una serie de compromisos y de obligaciones a cargo de todas las autoridades. Basta la reforma al artículo 1º constitucional para que haya un nuevo paradigma constitucional.

Antes de esta reforma teníamos una estructura piramidal del derecho, en la cual la Constitución estaba en la cima, y a partir de ahí había una jerarquía vertical. Se discutía si primero eran los tratados, si eran las leyes federales, pero como presupuesto de validez estaba exclusivamente la Constitución. A partir de esta reforma, ahora también tenemos como presupuesto de validez los derechos humanos de fuente internacional, así como un método de interpretación conforme obligatorio, un principio pro persona obligatorio. Esto cambia definitivamente la forma como los juristas mexicanos nos acercamos al fenómeno constitucional. De poseer un paradigma en el cual el derecho internacional y el derecho constitucional eran dos mundos completamente separados, ahora tenemos un mundo en el cual –desde mi punto de vista– estos dos derechos forman una unidad, al menos por lo que toca a los derechos humanos.

En la Corte nos enfrentamos a la cuestión de determinar si hay o no un bloque de constitucionalidad. Me gusta el concepto *bloque de constitucionalidad*, porque cuando hablamos de él todo mundo sabe a qué nos referimos, ya no hay confusión con el modelo francés o cualquier otro. Sin embargo, más allá de si lo llamamos bloque de constitucionalidad, bloque de validez o bloque de normas de jerarquía constitucional, lo importante es determinar si los derechos humanos de fuente internacional forman parte de este bloque. Algunos hemos sostenido que definitivamente sí, porque los derechos humanos de fuente internacional se constitucionalizan por mandato de la propia Constitución. La propia Constitución, el propio poder revisor de la Constitución, establece la constitucionalidad de los derechos humanos.

Por ello, resulta ocioso hasta cierto punto discutir qué está en primer término: la Constitución o los derechos humanos de fuente internacional, cuando los derechos humanos de fuente internacional son ya Constitución. Hay otras posturas en la Corte que sostienen que no existe este bloque de constitucionalidad, toda vez que el artículo 133 constitucional sigue exigiendo que los tratados estén conformes a la Constitución; en consecuencia, los derechos humanos de fuente internacional no pueden tener rango constitucional. Hoy conviven estas dos posturas; esperemos que en breve haya una definición en la Corte.

Otro problema interesante que se nos ha presentado es cómo debemos operar la cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona*; es decir, si los derechos fundamentales de la Constitución nos dan la solución y basta quedarnos con ellos, ya que los derechos humanos de fuente internacional son subsidiarios, o si tenemos que utilizar los derechos humanos sin importar dónde se encuentren. En mi opinión, la Constitución establece una superación de la idea de jerarquía. Prevé una masa de derechos que se interrelacionan y los jueces debemos dar preferencia a la interpretación acorde con los derechos de la persona en su sentido más amplio.

De tal suerte que no creo que existan dos mundos de derecho separados, pues la Constitución habla de derechos humanos constitucionales y de fuente internacional, sin señalar que éstos sean subsidiarios. Por ello, tendríamos que analizar de forma conjunta esta masa de derechos en cualquier asunto que se nos presenta.

Otro aspecto es el relativo a la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Como ustedes saben, en el caso Radilla la Corte mexicana sostuvo que las sentencias de la Corte IDH, en las cuales México es parte, son obligatorias en sus términos. La expresión *en sus términos* tiene su importancia porque todas las sentencias de la Corte IDH van desarrollando una teoría jurisdiccional previa de esa institución. Entonces, es muy difícil separar lo que es un caso concreto de toda la doctrina de la propia Corte IDH. Pero el problema se presenta cuando se discute si son vinculatorias las sentencias de la Corte IDH en las cuales México no es parte.

Al respecto, en la SCJN hubo una votación muy cerrada –seis votos frente a cinco–, en la que la mayoría determinó que esas sentencias no son obligatorias, sino sólo orientadoras. Me parece que en ese debate lo que imperó fue un entendimiento muy rígido de la jurisprudencia, una idea muy mexicana de lo que es la jurisprudencia y las tesis obligatorias.

Cuando hablamos de vinculación a toda la doctrina de la Corte IDH no nos referimos a una aplicación acrítica, sino a un diálogo entre cortes en el que los criterios de la Corte IDH representan un mínimo. Por supuesto que si en la SCJN tenemos interpretaciones más amplias o de mayor protección, tendremos que preferirlas; de hecho, es común que la Corte IDH recoja en sus fallos criterios de las cortes nacionales.

Desde esta perspectiva, considero que sí son vinculatorias las sentencias de la Corte IDH. De hecho, en la sentencia del caso Gelman, la Corte IDH estableció que toda su doctrina jurisdiccional es obligatoria para los Estados contratantes. De tal suerte que en la SCJN nos tendremos que enfrentar de nuevo a este dilema y analizarlo desde una óptica diferente; no desde una óptica de disputas jerárquicas entre cortes,

sino de diálogo constructivo, porque tanto la Corte IDH como la SCJN tienen la misma preocupación y la misma obligación de proteger los derechos humanos.

Hablaré muy brevemente del problema de control difuso de constitucionalidad-convencionalidad. En nuestro país, el bloque de constitucionalidad, al establecer como presupuesto de validez los derechos humanos de fuente interna y de fuente internacional, conlleva un control difuso de constitucionalidad. Entonces, a la convencionalidad-constitucionalidad le pondría un guión. También puede darse un control difuso de constitucionalidad puro, cuando hay solamente una vulneración a nuestra Constitución. Obviamente esto puede generar una gran cantidad de problemas, para los cuales se tendrán que intentar soluciones jurisdiccionales, pero también soluciones legislativas.

Para terminar les comarto una reflexión acerca de la reforma del juicio de amparo. Uno de los riesgos que tiene el nuevo paradigma del juicio de amparo es que se interprete bajo el paradigma anterior del amparo; es decir, de acuerdo con un paradigma ya superado. Si analizamos la Ley de Amparo a la luz del artículo 1º y de los nuevos artículos 103 y 107 constitucionales, los jueces tenemos la obligación de interpretar este juicio de amparo de una manera garantista y protecciónista.

JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

Es uno de los siete integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Licenciado y doctor en Derecho por la esa casa de estudios y maestro en Derecho Comparado por la Universidad de California en Los Ángeles. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Durante 16 años se desempeñó como magistrado de la máxima autoridad jurisdiccional electoral de México, primero en la Sala Central del Tribunal Federal Electoral y luego en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Entre sus publicaciones destacan: *Los derechos humanos de los mexicanos* (en colaboración con Juan Carlos Silva Adaya) y *Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico*.

El Pleno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe anual correspondiente a 2011, se refirió a la reforma constitucional adoptada por el Estado mexicano –y a la primera resolución de la SCJN que la interpretó con motivo de la ejecución del caso Radilla– como uno de los más destacados avances en materia

de derechos humanos ocurridos en el hemisferio durante ese año. Esta reforma y su interpretación garantista por parte de la SCJN construyeron, sin duda, un nuevo paradigma del constitucionalismo mexicano.

Desde la perspectiva de la comunidad internacional, estos hechos significaron la respuesta del Estado mexicano para cumplir de mejor manera con las obligaciones asumidas ante la CIDH, obligando a las autoridades del país a respetar y garantizar los derechos humanos de fuente internacional y su interpretación autorizada por los organismos internacionales. No sobra decir que existía una deuda pendiente del Estado con los derechos de sus nacionales desde que, en ejercicio de su soberanía, México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); con anterioridad y sólo de manera aislada, algunos órganos jurisdiccionales federales garantistas le habían dado plena eficacia a este instrumento.

Parto de la premisa de que si la reforma constitucional mexicana es corolario de la respuesta dada por el Estado para cumplir con sus obligaciones internacionales, es precisamente en los instrumentos de derecho internacional –la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH, su intérprete autorizado– donde se puede encontrar una respuesta a la pregunta que nos ocupa en esta mesa: ¿cómo interpretar y aplicar la reforma constitucional en la sede jurisdiccional?

Pretendo compartir con ustedes, desde la perspectiva de la CIDH, cuáles son las obligaciones específicas que tienen los órganos jurisdiccionales nacionales con respecto a la interpretación de los derechos humanos de fuente internacional, a fin de que el Estado no incurra en responsabilidad, y que la reforma mexicana sea implementada en compatibilidad con los estándares interamericanos.

En consecuencia, abordaré tres puntos que considero importantes en esta discusión: primero, ¿cómo deben los jueces interpretar las normas de derechos humanos?; segundo, ¿cuáles son las opciones que un juez tiene para cumplir con sus obligaciones de protección judicial?, y tercero, ¿qué características debe tener el control que están llamados a realizar los jueces?

Respecto del primer punto, al interpretar y aplicar las normas de derechos humanos, el derecho internacional establece que los jueces deben realizar un control de convencionalidad, como corolario de las obligaciones previstas en los artículos 25, 1º y 2º de la Convención Americana. Este control de convencionalidad es el concepto que utilizó la Corte IDH desde el año 2006, asumiendo lo sostenido en previos votos particulares por el ilustre juez mexicano y expresidente de la propia Corte, don Sergio García Ramírez, para referirse al deber que tienen los jueces de ejercer un control permanente respecto de la compatibilidad de las normas del ordenamiento jurídico

interno con los tratados internacionales e incluso, como lo ha establecido la Corte en su posterior y más reciente jurisprudencia, también de las prácticas judiciales, siempre con el fin de garantizar la estricta observancia de los derechos humanos en conformidad con los tratados internacionales y la interpretación que más favorezca a la persona.

Para ejercer este control, según lo establecido por la Corte IDH, el Poder Judicial, al interpretar y aplicar las normas internas, además de la letra del tratado internacional en el caso de la Convención Americana, debe tener en cuenta también la interpretación que de ésta ha hecho la Corte, intérprete última de este instrumento.

En cuanto a cuáles son las opciones que tienen los jueces para cumplir con sus obligaciones de protección judicial, según la Corte IDH existen dos formas distintas de ejercer el control de convencionalidad: la primera, mediante una interpretación judicial coherente o conforme con los principios convencionales, y la segunda, en caso de que resulte imposible una interpretación compatible con la Convención, ajustando la práctica judicial para evitar el uso de dicha norma, por ejemplo, mediante la inaplicación de la misma, en tanto se materializan los procesos respectivos que permitan su expulsión del marco jurídico interno.

Referente a las características de dicho control de convencionalidad, según la Corte IDH se trata de un control *ex officio*, por lo que debe ser realizado con independencia de que sea invocado o no por las partes de un juicio. Asimismo, se trata de un control al que están vinculados los jueces y órganos de la administración de justicia en todos los niveles. Destaco en este aspecto que se habla de todos los jueces, pues en atención al contenido de la obligación de protección judicial, ningún juzgador que tenga asignada la interpretación de los derechos humanos en tanto agente del Estado podría dejar de ejercer este control. Lo contrario equivaldría a la ausencia de protección judicial efectiva y, en consecuencia, constituiría un acto lesivo al cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya consecuencia podría acarrear la responsabilidad internacional del Estado.

La última característica –la que nos convoca a este foro– es, según lo establecido por la Corte IDH, que el control de convencionalidad debe realizarse por los jueces “en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”. Ahí es donde el Estado cuenta con la oportunidad para buscar, de conformidad con la estructura de su propio aparato judicial y las respectivas competencias otorgadas a los jueces federales y locales, la manera como el diseño y atribuciones dentro del respectivo Poder Judicial se pueden ajustar para realizar este control, dotando de seguridad jurídica al sistema.

De esta forma, tanto el constituyente y el legislador mexicano como la SCJN se encuentran ante una oportunidad histórica única: construir un marco jurídico mexicano que garantice que todos los jueces puedan cumplir a cabalidad con sus obligaciones convencionales. Esto obliga a realizar un estudio amplio y minucioso tanto de la jurisprudencia de la Corte IDH y los estándares de la CIDH, como de la experiencia comparada de algunos otros Estados –como los de Argentina, Colombia, Costa Rica, Bolivia, República Dominicana y Perú– que han llevado a cabo este control en varias de sus decisiones.

Para concluir, destaco cuatro puntos que se deben tener en cuenta en la construcción de este modelo:

Primero, los jueces encargados de la aplicación de las normas relacionadas con los derechos humanos deben tener un conocimiento profundo de las interpretaciones realizadas por los organismos autorizados para efectuar tales tareas, por lo que en este punto es prioritario emprender una importante tarea de capacitación permanente de los juzgadores.

Segundo, se debe asegurar que en el marco jurídico existan interpretaciones autorizadas de la norma del ordenamiento interno que sean obligatorias para todos los jueces de niveles inferiores, de tal manera que no se acepten interpretaciones más restrictivas y se irradie al sistema de seguridad jurídica.

Tercero, se debe asegurar que los jueces encargados de la aplicación de las normas de derechos humanos puedan inaplicarlas cuando sean lesivas de éstos o más restrictivas.

Y cuarto, tomando en cuenta la dinámica que tendrá el ordenamiento jurídico mexicano, sería imperativo garantizar que el sistema producido por el legislador, tras establecer una retroalimentación constante por parte de los jueces sobre aquellas normas que pudieran ser lesivas de los derechos humanos, garantice la expulsión definitiva del marco jurídico de aquellas normas contrarias a la interpretación más favorable a los derechos humanos, tal y como lo manda el artículo 2º de la Convención.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de la Facultad de Derecho, ambas de la UNAM. Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM, de cuya Junta de Gobierno ha formado parte. Investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido integrante del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Consejo de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Se ha desempeñado como director del Centro Penitenciario y como consejero (juez) en el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de México, así como director de la Cárcel Preventiva de la Ciudad de México y presidente de la Comisión de Reclusorios del Distrito Federal. Fue subsecretario en las secretarías de Patrimonio Nacional, Gobernación, Educación Pública y Patrimonio y Fomento Industrial; procurador general de Justicia del Distrito Federal; secretario federal del Trabajo y Previsión Social; procurador general de la República y presidente fundador del Tribunal Superior Agrario. Fue juez de la Corte IDH, la cual llegó a presidir. Es autor de más de 50 libros y numerosos artículos de investigación, docencia y divulgación.

El texto actual del artículo 1º constitucional representa un giro trascendental en la creación, interpretación y aplicación de normas. En este sentido, retomo la afirmación de que estamos ante un nuevo paradigma constitucional, como lo han dicho el ministro Zaldívar y otros tratadistas tan distinguidos como él. Exige también un giro de todos los grados necesarios, que no son pocos, por cierto, en el mundo que más importa; de hecho, el único mundo que importa en definitiva: el mundo de la práctica.

En este mundo práctico hemos escuchado la reiterada denuncia de graves violaciones –hasta gravísimas y en cualquier caso inaceptables–, formuladas por organismos internacionales y nacionales. Pongamos los hechos denunciados frente al espejo del artículo 1º constitucional.

El giro que anuncia ese precepto, que es la cartilla del seminario que nos congrega, ataña a todos los órganos del Estado mexicano y a la sociedad en su conjunto. Reconozcamos que algunas ideas explícitamente acogidas en aquel artículo formaban parte ya de la tradición constitucional mexicana; se desprendían con mayor o menor intensidad de las disposiciones vigentes antes de 2011. Sin embargo, hubo resistencia o reticencia, inercia o desacato, actitudes que no deberían reaparecer frente a esta reforma, pues de esta manera la reducirían al terreno de la retórica, donde, por cierto, nos movemos con especial holgura.

Hay que analizar y encauzar acciones y reacciones en los espacios públicos propiamente y en los ámbitos sociales. Entre éstos, los académicos y profesionales vinculados con la aplicación del derecho.

Puesto que estamos hablando de generar una nueva cultura de juridicidad, que abarca ética y legalidad, y pretendemos relevar –“desaprender”, dice uno de los documentos que hemos recibido–, y esto significa casi olvidar antiguos conceptos fuertemente arraigados, es deseable que se proponga una orientación congruente y sostenida. De lo contrario, difícilmente arribaremos a una verdadera cultura de juridicidad; y la fragmentación que se produzca echaría por tierra muchos objetivos apetecidos y pondría en predicamento los principios mencionados en el artículo 1º e invocados en éhos y otros documentos.

El proceso conducente a la formación de una nueva cultura supone escuchar, analizar y asimilar diversas opiniones y alcanzar criterios compartidos como sustento de programas de corto, mediano y largo plazos. Ésta es una fuente de dilemas y preocupaciones –vuelvo a citar los documentos que tuvimos a la vista– generados por el nuevo texto constitucional, y más aún, por la vigorosa corriente política y jurídica que informó ese texto y que pretende una renovación amplia, profunda y genuina.

Los poderes legislativos, en los campos de sus respectivas competencias, deben aplicarse cuanto antes a la tarea de conformar el orden jurídico mexicano bajo los nuevos mandamientos constitucionales. Esto implica, obviamente, expedir las disposiciones indicadas de forma expresa por las normas transitorias de la reforma constitucional, cuyo plazo de emisión ha vencido. Pero también requiere emprender la juiciosa y reflexiva –subrayo, reflexiva– relectura de diversos ordenamientos para establecer su congruencia con esos mandatos.

La necesidad de llevar a buen término esta tarea no implica quemar las etapas que la razón aconseja ni operar con precipitación que comprometería la seriedad y la eficacia de los resultados. Tampoco trae consigo, por supuesto, la proliferación impetuosa e innecesaria de reformas en todas las ramas del derecho. No sugiero hacer todo lo que se nos ocurra, sino todo lo que sea pertinente y necesario. Está de moda hablar de tests; apliquemos a la renovación normativa un estricto test de necesidad y pertinencia.

Las políticas públicas también han sido motivo de consulta. Es evidente la necesidad de que la relectura referida alcance a las políticas públicas cruciales para el establecimiento de un auténtico régimen de derechos humanos. La política pública es un puente para la recepción interna del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), al lado de enlaces de otra naturaleza: constitucionales, legales, jurisdiccionales y cul-

turales. Ahora mismo se están emitiendo o previendo instrumentos de planeación y programación, que se ponderan a la luz de los lineamientos constitucionales e internacionales. En el futuro inmediato habrá nuevos avances en el proceso de planeación. Hay que incorporar a esta tarea la orientación sobre derechos humanos, provista por la Constitución reformada.

Me parece útil la existencia de un programa nacional sobre derechos humanos a manera de marco general, con orientaciones básicas y razonable consenso, sin perjuicio de que el tema permea transversalmente todos los programas, objetivos, acciones y metas. Desde luego, resulta necesario que los representantes de los órganos jurisdiccionales sean escuchados en la elaboración de esas políticas, que se hallan o se hallarán sujetas a la consideración directa o indirecta de los órganos jurisdiccionales. Antes no era así, pero las condiciones han cambiado.

Digamos, de paso, que es preciso que la intervención jurisdiccional en esta materia no suplante o sustituya las facultades de otros agentes del Estado, como lo es que estos otros adviertan –y no olviden– que sus políticas estarán, tarde o temprano, bajo la lente de los juzgadores.

Es necesario difundir el conocimiento tanto de la normativa como de la jurisprudencia internacional o supranacional que la interpreta. Esta postura se ha manifestado en las posturas expuestas en este seminario. De manera sistemática lo están haciendo diversas instituciones; entre ellas, señaladamente el Poder Judicial de la Federación. Esa jurisprudencia precisa el sentido y el alcance de las normas. Éstas y aquélla concurren para establecer el nuevo estatuto del ser humano, integrado por disposiciones de raíz constitucional mexicana y de fuente internacional.

En esta difusión hay que poner especial énfasis, pero no dedicación exclusiva, en las convenciones y protocolos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Un sistema que hemos construido con nuestras propias manos, junto con las de otros millones de mujeres y hombres de América, y al que no podemos calificar, por lo tanto, como ajeno, impuesto o extravagante. Afortunadamente ya empezamos a superar estas calificaciones.

Sin perjuicio de este énfasis, no podemos ignorar la extensa relación de instrumentos internacionales que contienen disposiciones acerca de los derechos humanos, que aun cuando no sean tratados, pactos o convenciones sobre esta materia, los juzgadores están llamados a aplicarlos en función de los artículos 1º y 133 de la Constitución.

Paso a otro tema. Todavía no hemos coincidido acerca del valor puramente indicativo, orientador o vinculante de los actos jurídicos derivados de las instancias jurisdiccionales, ante todo, las decisiones de la jurisdicción interamericana, trátese de

opiniones consultivas, sentencias de casos contenciosos, medidas provisionales y resoluciones de cumplimiento. Todos son actos judiciales y participan del carácter que les imprime su fuente: el mandato convencional y la determinación jurisdiccional.

Hay pareceres divergentes, ciertamente respetables, y subsiste la incertidumbre entre muchos legisladores y aplicadores de la ley. Estas divergencias y esta incertidumbre operan contra la justicia y la seguridad jurídica. A mi modo de ver, es indispensable avanzar pronto y bien en esta compleja deliberación, así como en el acercamiento razonado, explicado y persuasivo al criterio de que la interpretación jurisdiccional supranacional de normas practicada por el tribunal instituido para ese efecto tiene valor vinculante, no apenas sugerente, para los Estados que han aceptado, en ejercicio de su soberanía, esas normas y esa jurisdicción. Éste es, por supuesto, el caso de México. La normativa internacional que trae consigo su propia interpretación judicial forma parte de la ley suprema de la nación. No lo dice el intérprete, lo dice la Constitución.

El adecuado conocimiento de las nuevas normas constitucionales y de las disposiciones internacionales que obligan a México y favorecen a los mexicanos, vertical y horizontalmente, nos pondría en regla con nuestros deberes frente a instancias externas, pero no extrañas, que son también, y ante todo, deberes con los habitantes de la República. Si hubiésemos tomado en cuenta esta necesidad nos habríamos ahorrado las resoluciones adversas a México por parte de la Corte IDH, que se inscriben, a mi modo de ver, en la *crónica de las sentencias anunciadas*. Pudiera haber otras llamando a la puerta. Recordemos que la ausencia de la adecuada y oportuna interpretación y aplicación interna de los derechos y deberes de fuente internacional orillará a remitir los problemas nacionales a las instancias internacionales. Podemos desalentar este traslado y encauzar las soluciones bajo la idea central, en el orden jurisdiccional de los derechos humanos, de que los tribunales nacionales tienen a su cargo la protección primordial de los derechos humanos, en tanto los internacionales o supranacionales operan sólo subsidiariamente.

Otro punto que se debe examinar es la falta de consenso sobre la forma y el alcance de las fuentes no jurisdiccionales del DIDH, con las que también existe un antiguo compromiso del Estado mexicano. De ellas proviene el mayor, el más constante, el más nutrido conjunto de planteamientos y requerimientos que hemos recibido, y que seguramente seguiremos recibiendo, como son las recomendaciones de la CIDH o del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas u otros. Este asunto reviste gran importancia y requiere atención. A su alrededor se están generando diversas interpretaciones y surgen problemas importantes que demandan una solución suficiente y oportuna.

Para establecer las implicaciones de lo que se denomina la *nueva jerarquía constitucional* es preciso llegar a cierta coincidencia básica acerca de lo que es para nosotros, no necesariamente para otros, el bloque de constitucionalidad, y en torno a la ya mencionada naturaleza vinculante o no de la jurisprudencia de órganos internacionales que interpretan los documentos o los instrumentos de derechos humanos conforme a sus facultades explícitas. Hay diversas versiones a este respecto.

También sería útil, aunque no sé si posible –como no lo fue durante el proceso de reforma en 2011–, conciliar literalmente el antiguo artículo 133 de la Constitución con el nuevo artículo 1º. Es notorio que hay criterios diversos al respecto que pueden generar contradicciones, confusiones y, eventualmente, retrocesos. No deja de ser inquietante, aunque no sea insuperable, la situación que se creó al incorporar los nuevos términos del artículo 1º y dejar intactos los viejos términos del artículo 133. Esto ha obligado a esforzar la interpretación para establecer un buen entendimiento entre ambos preceptos, que se pudo y se podría fijar claramente al abrigo de dudas y diferencias.

El principio *pro homine* o *pro persona* que ha figurado en las decisiones políticas fundamentales insertas en la corriente constitucional mexicana hoy tiene consagración clara en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por supuesto, en el DIDH, con el que la República se ha comprometido. Se supone, y lo comproto, que ésta no es una imposición externa, sino una convicción propia y profunda. El Estado garante, sea frente a quienes se hallan sujetos a su jurisdicción, sea como eslabón de un sistema de garantía colectiva, se obliga naturalmente con aquel principio; de ahí proviene, por encima de las numerosas y densas polémicas que nos acompañan siempre, la conclusión de que a la hora de resolver tensiones y colisiones, muchas de ellas en verdad más imaginarias que reales, imperarán las soluciones que sirvan mejor a los intereses y derechos de las personas, se hallen en la Constitución, en los tratados internacionales o en el reglamento de tránsito y los bandos de policía.

También valdría la pena considerar ahora la posibilidad, que hace 20 años no se consideró lo suficiente, de legitimar a los particulares para emprender acciones de inconstitucionalidad; no solamente a los poderosos en las luchas entre poderes, sino a los particulares, para que se conviertan ellos también en agentes del Estado de derecho. Esta legitimación, bajo un régimen especial como el existente en algunos países sudamericanos, podría servir, y servir bien, a la justicia y el Estado de derecho.

Un punto especial para la importancia y aplicación de normas es el denominado *control de convencionalidad*, que interesa específicamente a la función judicial al amparo del artículo 1º. Se ha vuelto asunto relevante; se anuncia en el nuevo horizonte del orden jurídico de los derechos humanos. Aunque ya estaba en el artículo 133, debió

constituirse en asunto de previo y especial pronunciamiento. A mi juicio requiere, quizá con urgencia, una reflexión cuidadosa para precisar su operatividad y buscar que se convierta en un medio de encarrilar el trabajo de los juzgadores, que ahora tiene la mayor importancia. La falta de lineamientos claros y bien regulados sobre el control de convencionalidad está generando perplejidades y entusiasmos laboriosos, que sería útil encauzar adecuadamente.

Algunos operadores, lo hemos escuchado todos, consideran que no existen reglas bien definidas en esta materia. Si el punto no está claro para los operadores, cabe suponer cómo lo está para los actuales o potenciales justiciables. La SCJN desempeñó un papel de avanzada en la reflexión sobre este punto, como en la definición de otros, que trajo consigo el DIDH. Es necesario mirar de nuevo la jurisprudencia interamericana, matriz del control de convencionalidad, sin perjuicio de que aparezcan otras doctrinas que ojalá contribuyan a los objetivos del control previsto por la Corte IDH: respeto y garantía de los derechos y formación de un *ius commune* en torno a esta materia.

El concepto y las implicaciones del control de convencionalidad surgieron en la jurisprudencia de la Corte IDH en la forma que ustedes conocen, pero la elaboración de este organismo no se detuvo, sino que avanzó en precisiones de gran calado que el intérprete mexicano no puede ignorar. Entre ellas, la referencia a las atribuciones de los juzgadores y a los procedimientos para el ejercicio del control. Reparemos en una expresión del tribunal interamericano cuando se refiere a la aplicación *ex officio* del control de convencionalidad por los tribunales: “Evidentemente –el adverbio es de la Corte IDH–, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”.

Preguntémonos qué significa lo anterior. Me parece que ahí hay otra tarea para el legislador; una tarea natural y apremiante que facilitará la del juzgador. Es la asignatura pendiente una vez cumplida la misión del poder revisor de la Constitución, y abierta la reflexión en una apertura creativa y renovadora por parte de la SCJN.

El trabajo judicial puede mucho, pero no lo puede todo. Sin restar importancia a los actos judiciales de interpretación y aplicación, es indispensable, en el marco del Estado de derecho y la división de poderes, que el legislador provea el cauce normativo para que el control de convencionalidad fluya como una corriente armoniosa que siempre certeza, y no como un torrente que genere todo lo contrario.

FRANCISCA MARÍA POU GIMÉNEZ

Integrante del Sistema Nacional de Investigadores y catedrática e investigadora de tiempo completo del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Licenciada en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de España, maestra y doctora en Derecho por la Universidad de Yale. Especialista en derecho constitucional, justicia constitucional, protección de derechos y análisis constitucional del derecho de la propiedad. Se desempeñó como secretaria de Estudio y Cuenta en la SCJN.

La pregunta propuesta para articular la mesa es: ¿cómo interpretar y aplicar las reformas de derechos humanos en sede jurisdiccional? Quisiera reformularla levemente y abordarla en la siguiente forma: ¿cuáles son las condiciones previas para hacerlo con éxito?

Vinculando la respuesta con lo que se ha discutido esta mañana en la mesa sobre Poder Legislativo, empezaría por decir que muchas de las precondiciones que pueden hacer que esta reforma sea exitosa en sede jurisdiccional dependen de que llegue a buen puerto una agenda mixta Legislativo-Ejecutivo. Retomo las palabras de Sergio García Ramírez: “El Poder Judicial puede mucho, pero no lo puede todo”. En esa línea, hay una serie de cuestiones que tienen que ser serias e integralmente pensadas en México. Los jueces lo pueden hacer, pueden pensarlas y darles una respuesta, pero lo ideal sería que la respuesta fuera fruto de un debate Legislativo-Judicial, con soluciones que estructuralmente sean puestas en práctica por el Legislativo.

¿Cuáles son algunos de los puntos que considero? El primero, por supuesto es la ordenación del sistema de fuentes. Hay que subrayar que en México no solamente tenemos pendiente esta discusión tan reciente acerca de cómo vamos a operar con las fuentes de DIDH –que ahora ya son fuentes constitucionales–, sino que desde antes se tiene pendiente una agenda de fuentes, y que de no ser abordada impedirá que la reforma de derechos humanos sea aplicada con éxito en sede jurisdiccional.

Me estoy refiriendo a algunos conceptos que se expresaron ya en este seminario, que me parecen muy importantes, pero también a temas tales como: ¿cuál es la posición de las leyes generales en el ordenamiento jurídico (nadie lo sabe exactamente, por razones que se derivan de la insuficiente juridificación del federalismo mexicano)?; ¿qué son las leyes reglamentarias de los derechos fundamentales y cuál es su fuerza vinculante en el ordenamiento?, y ¿cuál es la posición de las constituciones de las entidades federativas (ya que algunas tienen declaraciones de derechos y otras no)?

En síntesis, hay una agenda que tiene que ver con las fuentes del derecho, que no es la misma agenda de la que han hablado mis compañeros de mesa –también muy

importante, pero más típicamente judicial–, sino otra parte de la agenda jurídica sobre ordenación de fuentes y que no estoy segura que deba ser abordada en exclusiva por el Poder Judicial. Más bien exige una discusión más amplia acerca de cómo vamos a juridificar el federalismo, su relación con los derechos, etcétera. Ya no es tanto una discusión acerca de la interacción entre el principio pro persona y el principio de jerarquía, que centró los temas de esta mañana, sino una discusión alrededor del principio de competencia que tiene un papel realmente fundamental en México y que no sabemos muy bien, cómo empatar con todo lo demás.

Un segundo punto es que difícilmente estarán las precondiciones para que la reforma de derechos humanos sea exitosa en sede jurisdiccional, si no hay una reforma –y duele un poco hablar otra vez de reformas, porque uno de los problemas de este país es que reformamos todo el tiempo y no empezamos a aplicar nada– o una problematización de lo que Roberto Gargarella llamaría *la sala de máquinas del Poder Judicial*.

El Poder Judicial mexicano tiene una estructura orgánica, institucional, procedimental y presupuestaria, la cual no le permite desempeñar bien las responsabilidades asignadas en el contexto de un ordenamiento jurídico presidido por la parte dogmática. A mi juicio, pensar en reformas micro, estratégicas si se quiere, sobre puntos aparentemente poco vistosos de esta reforma, pero que predeterminan en un grado muy importante lo que se va a hacer en los hechos, es parte de la agenda de efectividad de los derechos. Voy a exemplificar el tipo de aspecto en el que estoy pensando.

Primero, necesitamos hacernos cargo de la estructura plural de los tribunales que tenemos. En México tenemos justicias indígenas, que cada vez más deberían estar en el centro del mapa, aunque con frecuencia seguimos sin nombrarlas en el conjunto de las jurisdicciones mexicanas–; tribunales estatales de legalidad; tribunales federales de legalidad; tribunales federales de garantía constitucional; tribunales electorales, y la SCJN. Tenemos también una arista de control constitucional adicional a la que tienen los países vecinos, porque no sólo existe el control difuso y el control concentrado, sino también el control semiconcentrado que los tribunales federales ejercen mediante el amparo.

A la vista de ello, surge una pregunta básica: ¿la arquitectura de nuestros tribunales es la que necesitamos? Más aún, ¿la estructura existente amerita una reorganización?, ¿qué deberían hacer los tribunales constitucionales estatales, esto es, las salas constitucionales de los tribunales superiores de justicia existentes en algunas entidades federativas? En el mismo plano, necesitamos repensar igualmente cuál va a ser –ahora que tenemos más opciones que las tradicionales–, la función del amparo en el sistema. Seguramente debería tener una función que la distinga un poco, ahora que en el país

existe la nueva estructura de control difuso. En fin, ése es un primer tema de la *sala de máquinas* que me parece urgente pensar.

Segundo, debemos modificar el sistema de ingreso al Poder Judicial. Podemos capacitar con la mejor voluntad posible a todos los jueces locales y federales, hacer cursos y más cursos, pero si mantenemos el actual esquema de entrada al Poder Judicial –el tipo de exámenes y pruebas que se aplican para acceder a la judicatura y avanzar dentro de ella–, que sigue privilegiando el ingreso vertical o desde abajo frente a la entrada horizontal, la cual favorece el intercambio de personas entre la judicatura y otros tipos de profesiones jurídicas, no vamos a rebasar un modelo de judicatura que seguramente no es el óptimo. Por tanto, es necesario cambiar muchas de las ideas de las personas que están en el Poder Judicial, pero, sobre todo, hay que reconsiderar el modo en el que alguien puede llegar a ser juez en este país.

Tercero, hay que pensar seriamente en una redistribución presupuestal en el Poder Judicial. El federal funciona razonablemente bien, pero cuenta con mucho más presupuesto que los jueces locales, quienes tienen nuevas responsabilidades, y sinceramente no creo que puedan cumplirlas si no hay una redistribución presupuestal acorde con ellas.

Los cambios a favor de los derechos humanos no son sólo, entonces, cuestión de voluntad; hay que modificar las estructuras de trasfondo para que los jueces locales puedan hacer lo que queremos que hagan.

Cuarto, debemos pensar en establecer ciertas reglas de reorganización informacional en el Poder Judicial. Ahora, después de muchos años de políticas de transparencia agresivas y relativamente exitosas, en México tenemos información pública disponible, pero que no está organizada. Esto es así en el mundo de las autoridades públicas en general, y en el Poder Judicial en particular. Cada vez es más importante que todo el mundo lea las sentencias –las de la Corte IDH, las de la SCJN, las de los jueces locales–, pero las estructuras judiciales tradicionales imponen trabas a su acceso, difusión y discusión. El sistema de tesis, por ejemplo, ya no es suficientemente adecuado. Los motores de búsqueda de las bases de datos de jurisprudencia, aunque han mejorado, son todavía insuficientes. No tenemos una política de expediente único. Ignoramos cómo referirnos de manera clara a los casos, entre otros motivos porque resulta que hay 10 códigos identificadores diferentes que se les adjudican en distintos momentos e instancias del procedimiento. Cada vez que un caso transita a una instancia distinta, cambia su denominación. Estos señalamientos, aparentemente muy puntuales, me parecen esenciales para que las cosas cambien en los hechos.

Quinto, habría que pensar en una reforma de los mecanismos de disciplina del Poder Judicial para establecer criterios distintos los que se aplican actualmente en la

estructura institucional del Consejo de la Judicatura. Como sabemos los profesores que colaboramos en cursos de capacitación en derechos humanos, una de las quejas más recurrentes de los jueces locales o federales de primera instancia es que, cuando innovan, lo hacen con el temor de ser sancionados porque no aplican una jurisprudencia que, como hemos dicho, no está depurada.

Tomando en consideración que vamos a pagar un costo transitorio en términos de inestabilidad por la necesidad de abandonar una jurisprudencia que no está acorde con los estándares de derechos humanos, se debe reconsiderar toda la estructura de control de lo que hacen los jueces por parte de los jueces superiores, del Consejo de la Judicatura. De otro modo, los jueces seguirán con temor de innovar, y necesitamos que quieran innovar. Todo lo anterior se refiere a la “oferta” de la justicia desde los tribunales.

Para terminar, me quiero referir a la “demanda” de justicia, en oposición a la “oferta” representada por los tribunales. Me parece que no habrá una implementación judicial exitosa de la reforma de derechos humanos si no potenciamos el derecho de interés público. No debe ocurrir que las mayores posibilidades de acceso a la justicia derivadas de las reformas de 2011-2013 –la nueva dogmática de la Constitución llena de instrumentos maravillosos–, sean utilizadas, como siempre, por quienes ya tienen acceso a la justicia, por quienes tienen más poder y posibilidades de hacer uso de ella, mientras que el acceso de la mayoría de los ciudadanos a la justicia sigue siendo todavía muy débil. Esto ocurrirá si no creamos clínicas de interés público, si no regulamos a los despachos más exitosos de este país y fomentamos o incluso les exigimos que una porción de su trabajo sea *pro bono*.

Hay muchas cosas que podríamos hacer para que no nos quedemos solamente en reforzar la parte de la oferta, lo que los tribunales van a hacer a partir de ahora, y tratar de cambiar también lo que se les va a pedir a esos tribunales desde la sociedad.

ANA LAURA MAGALONI KERPEL

Integrante del Sistema Nacional de Investigadores y profesora investigadora de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Licenciada en Derecho por el ITAM y doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido profesora visitante en la Universidad de California en Berkeley e investigadora visitante de la Universidad de Harvard, así como consultora para el Banco Mundial y la oficina de la Presidencia de la República. Se ha desempeñado como directora de la División de Estudios Jurídicos del CIDE y directora general de Estudios y Proyectos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Entre sus principales publicaciones se encuentra: *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada*.

En 2006 el ministro Zaldívar y yo, antes de que él fuera ministro, publicamos el artículo “El ciudadano olvidado”.¹ La tesis central de ese texto fue que era paradójico que la democracia mexicana se hubiera centrado tanto en procesos electorales y en el derecho al voto, y tan poco en generar el estatus jurídico de los ciudadanos. Hacer la diferencia entre ser ciudadano o ser gobernado, es marcar la diferencia de lo que significa vivir en democracia o en un régimen autoritario. La agenda de derechos humanos estaba olvidada y, por lo tanto, el ciudadano quedaba perdido en toda la discusión sobre instituciones, votos, poderes y partidos políticos. Es grato saber que la agenda de derechos humanos llegó finalmente a México, y lo hace con un enorme ímpetu y con una reforma constitucional extraordinariamente ambiciosa.

Es responsabilidad de los profesionistas del derecho, de los abogados, jueces, académicos, tratar de que esta reforma funcione, porque puede resultar muy mal si no la cuidamos y ponemos atención a todas sus aristas y complejidades. Coincido absolutamente con Francisca Pou en que hay un conjunto de condiciones que tendremos que debatir respecto de cómo hacerla funcionar. Una vez que se cumplan estos pre-requisitos, la aplicación de la reforma va a depender de los jueces y los abogados; es decir, a los operadores jurídicos les tocará inevitablemente hacerla realidad. Centraré mi ponencia en estos aspectos.

La primera idea que pongo sobre la mesa es la siguiente: desde que se aprobó la reforma constitucional de derechos humanos, a cualquier juez local o federal, o a cualquier abogado litigante, se le puede presentar un caso que ponga en juego no sólo la

¹ Ana Laura Magaloni y Arturo Zaldívar, “El ciudadano olvidado”, en *Nexos*, núm. 342, junio de 2006. Disponible en: <http://arturozaldivar.com.mx/?p=314>.

interpretación y aplicación de la ley, sino la interpretación y aplicación del amplio catálogo de derechos humanos. Es decir, los profesionales del derecho vamos a enfrentar los enormes desafíos que plantea la interpretación constitucional.

Las normas de derechos humanos, ya sean de tratados internacionales o de la Constitución, se caracterizan por su indeterminación, por su carácter axiológico, porque muchos de ellas no disciplinan conductas, sino garantizan determinados valores, y es el juez, no el legislador, quien tiene la última palabra. Y eso no es cualquier cosa.

Los métodos tradicionales de interpretación, como sabemos, no funcionan para interpretar normas de esta naturaleza. No basta, por tanto, la experiencia que ha desarrollado la SCJN desde la reforma constitucional de 1994 en materia de interpretación constitucional y, recientemente, con énfasis en derechos humanos. La reforma de derechos humanos acentúa de forma exponencial los litigios en esta materia, y obliga a todos los jueces, no sólo a los federales, a aprender una nueva forma de argumentar y construir el derecho aplicable al caso concreto. Hay que empezar a organizar el sentido del artículo 1º constitucional a efecto que no se desborde toda esta lluvia de litigios constitucionales.

Concibo el artículo 1º constitucional en dos grandes bloques. Dicho de otra manera, el principio de supremacía constitucional tiene, en mi opinión, dos grandes problemas o se derivan de él dos grandes consecuencias:

La primera tiene que ver con la validez de las normas inferiores. La Constitución, al ser la norma cúspide, define la producción normativa y los contenidos de todas las leyes inferiores. Éstos son problemas propios de control constitucional, y el juez determina la validez de las normas inferiores.

Según la reforma de derechos humanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos forman parte de este parámetro de control. La amplitud del parámetro de control tiene un alto nivel de complejidad, pues hoy no sabemos cuáles son todas las disposiciones de derechos humanos de fuente internacional, ni mucho menos conocemos sus sentidos o posibles significados. Sin embargo, quiero dejar claro que ese bloque de normas de fuente constitucional e internacional constituye el parámetro de control de validez de las normas inferiores, locales o federales.

La problemática que nos coloca ante un conflicto es la siguiente: ¿qué pasa si los tratados internacionales en derechos humanos contravienen la Constitución?, ¿qué pasa en caso de contradicción entre tratado internacional y Constitución en caso, por ejemplo, de arraigo? Al ser normas del mismo nivel jerárquico no es un problema de validez, sino de interpretación. Es decir, estamos ante un problema hermenéutico, no de control constitucional.

Ése es el segundo gran bloque que diferencio del primero: todos los problemas que derivan de la interpretación constitucional, como consecuencia directa de la supremacía de la Constitución.

La supremacía normativa de la Constitución señala que los procesos de interpretación de todas las normas restantes han de hacerse con base y en coherencia con la Constitución. ¿Qué significa eso hoy? Que con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos el juez debe construir una regla de decisión para cada caso concreto.

¿Qué significa la supremacía constitucional cuando hablamos de un parámetro para interpretar las normas? Primero, quiere decir que la Constitución es el primer parámetro y el preferente cuando falta claridad en la ley; se trata de la interpretación sistemática. Segundo, es una norma integrativa; cuando hay lagunas jurídicas, el juez las integra con los criterios y las directrices de la Constitución. Y tercero, se remite al principio de interpretación conforme; si se tienen varias soluciones posibles, hay que elegir aquella que no contravenga la Constitución.

Ésta es la tarea que deben llevar a cabo todos los jueces del país. Hay que asumir que a la indeterminación del derecho legislado hemos añadido, con la reforma constitucional de derechos humanos, un parámetro normativo aún más indeterminado como son los derechos humanos.

¿Qué vamos a hacer? ¿Cómo vamos a mezclar este conjunto de ingredientes en las decisiones judiciales? ¿Cómo vamos a lograr el equilibrio correcto entre la necesidad de construir el andamiaje jurídico de los derechos humanos que definen el estatus jurídico de los ciudadanos y, a la vez, no descarrilar la certeza y predictibilidad del mundo jurisdiccional? Ninguna de estas preguntas tiene una respuesta trivial. Es inevitable un proceso de ensayo y error, de experimentar y aprender, para que, con el paso del tiempo, logremos un nuevo equilibrio.

Otro punto que quiero desarrollar es el tema del control difuso. Tengo la hipótesis de que el control difuso no entra en nuestra arquitectura de control constitucional.

La experiencia más importante en el ámbito del control difuso es la de Estados Unidos. En ese país, cuando un tribunal ejerce el control difuso de constitucionalidad no controla la validez de las normas inferiores, lo que hace es atender a la eficacia. Es decir, decide cuál de las normas –la ley o la Constitución– es eficaz para resolver la controversia que tiene frente. Cuando un juez decide que la Constitución o los tratados internacionales en materia de derechos humanos establecen las premisas normativas a partir de las cuales elaborará la regla de decisión, sólo determina cuál ha de ser la norma eficaz para resolver la disputa que tiene frente. Por lo tanto, lo que está

en juego en el control difuso no es la validez de las normas inferiores, sino su eficacia para resolver el asunto planteado. Cuando se atiende a la eficacia, el hecho de preferir una norma sobre la otra no significa que la norma desplazada sea nula o inválida, sino que sencillamente no se aplica.

No hay duda de que el control difuso diluye o hace menos rígida la sumisión del juez ordinario a la ley. Ello tiene dos grandes desafíos para el caso de México: uno político y otro jurídico. El político tiene que ver con la falta de solidez de los poderes judiciales locales. En el ámbito local, la independencia de los jueces respecto de los gobernadores no está garantizada. Por tanto, con el pretexto de la aplicación de un derecho humano, los jueces locales pueden esconder grandes arbitrariedades. Hay que tomar en cuenta, para esta ecuación, que solamente 12% de los litigios locales llegan a la jurisdicción federal vía el amparo directo. La debilidad de los jueces locales no es un asunto que se vaya a resolver con capacitación y presupuestos. Construir instituciones es un asunto mucho más complejo.

El segundo problema del control difuso es más jurídico que político. Nuestro sistema de control constitucional no está diseñado para que la Corte funja como un tribunal de apelación, al estilo estadounidense, en el que hay un control difuso muy exitoso; está diseñado para que la Corte ejerza funciones de tribunal constitucional, más al estilo europeo en el que no existe el control difuso.

Nuestro diseño de jurisdicción constitucional, por lo menos a nivel de la SCJN, ha tendido más hacia el modelo europeo, en el que se pretende diferenciar tajantemente lo que es legalidad de constitucionalidad y darle una función de tribunal de control concentrado a la SCJN. Por tanto, la pregunta que se debe resolver es: ¿cómo va a detectar rápidamente la SCJN los problemas de interpretación constitucional que se estén generando en las jurisdicciones locales? Me parece que éste es uno de los grandes desafíos que se dan al extender el control de constitucionalidad a todos los poderes locales.

Para terminar, quiero destacar que el reto central de esta reforma constitucional de derechos humanos es implantar una nueva forma de interpretar el derecho, de argumentarlo, de vincular el derecho a la justicia y de crear referentes colectivos que expliquen por qué las normas que nos rigen son justas. En pocas palabras, la reforma de derechos humanos es la semilla para activar una profunda transición jurídica. El centro de atención del debate público y jurídico tiene que estar, sobre todo, en la arquitectura argumentativa de las decisiones judiciales, desde el juez de primera instancia local hasta la SCJN. La fuerza y legitimidad de los jueces dependerá del éxito que tengan en provocar la adhesión a sus sentencias de parte de una sociedad polarizada y participativa.

Siguiendo a Chaïm Perelman, la obligación de los jueces no es sólo decidir, sino convencer; convencernos de que lo que hacen es jurídicamente sólido, socialmente justo, razonable y útil. Ahí está el corazón de esta reforma, en producir las decisiones que cambien la forma de entendernos como ciudadanos en una democracia.

JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

Comparto el señalamiento del ministro Arturo Zaldívar: estamos en presencia de un bloque de constitucionalidad, del cual los derechos humanos de fuente internacional forman parte. Y si en determinado momento nos encontramos con la norma de un tratado internacional que establezca derechos humanos en forma más protectora, de acuerdo con el principio pro persona, se deberá preferir la aplicación de dicha norma internacional en el caso concreto.

Desde mi perspectiva también es claro que la obligatoriedad o carácter vinculante de la jurisprudencia establecida por la Corte IDH opera no sólo para los casos específicos en los que México ha sido parte, sino que, independientemente de que siempre se debe atender el diálogo jurisdiccional o jurisprudencial, con objeto de evitar eventuales fincamientos de responsabilidad internacional al Estado mexicano, resulta pertinente atender lo establecido en general por la jurisprudencia interamericana, de acuerdo con los compromisos internacionales asumidos por México.

Es claro también que derivado de la decisión garantista de la SCJN que establece el control difuso de la convencionalidad, la norma de contraste en los casos concretos ya no es exclusivamente la Constitución, sino también los tratados internacionales de derechos humanos. Ambos instrumentos fungen como parámetro para revisar la compatibilidad de la norma interna involucrada con la norma de contraste.

En este sentido, como lo destacó el maestro García Ramírez y lo establece la jurisprudencia de la Corte IDH, en el ejercicio del control de la convencionalidad ejercido por los jueces se debe atender la distribución de competencias y las regulaciones procesales correspondientes establecidas en cada estado. En este punto me permite comentar que si bien la prudencia es una de las virtudes judiciales y la debida capacitación de cada juzgador para ejercer sus atribuciones es una obligación, como lo puntualizó la doctora Francisca Pou, se debe cuidar de no transmitir a los jueces el miedo a innovar.

Quiero traer a colación, por ejemplo, una resolución de la Segunda Sala de la SCJN de enero de este 2013, con motivo de la contradicción de tesis entre un tribunal colegiado de Aguascalientes y otro de Monterrey. Uno de ellos determinó inaplicar una

jurisprudencia de la SCJN por considerar que con motivo de la reforma ya no operaba. La SCJN, al conocer de la resolución de contradicción de tesis, decidió turnar el caso al Consejo de la Judicatura para ponderar si era viable fincar responsabilidades.

Sin duda hay que impulsar el ejercicio de atribuciones creativo y garantista de los jueces. Pero en este caso, quizá en ejercicio de la potestad que cada estado tiene para regular procesalmente y distribuir sus competencias, tendríamos que ponderar al establecer los mecanismos idóneos con el objeto de lograr seguridad jurídica, si no hubiera mejores alternativas al fincamiento de responsabilidades. Cabría reflexionar, por ejemplo, si el órgano revisor de la Constitución pudiera facultar al juez local para inaplicar directamente normas locales incompatibles con la Convención, o bien, plantear la presunta cuestión de inconvenencialidad ante un órgano de justicia constitucional local, ya sea el pleno del Tribunal Superior de Justicia o de la Sala Constitucional, dependiendo de lo que establezca cada estado. Pero que exista la posibilidad de que antes de que decida el juez local, pueda haber un órgano de mayor jerarquía que se pronuncie. Habría que ponderar esa posibilidad, como ocurre en España, o bien prever una revisión oficiosa, siempre que un juez local considere que determinada norma local es inconvenencial. Todo como una medida paulatina para fortalecer las jurisdicciones locales en el ejercicio de las atribuciones que les corresponden; de manera que se pueda atender la seguridad jurídica y también ejercer de una manera vigorosa las atribuciones conferidas y establecidas mediante la jurisprudencia nacional, en el artículo 1º constitucional, y también en los lineamientos de la jurisprudencia interamericana.

SÉRGIO GARCÍA RAMÍREZ

Entre las preguntas y observaciones que me han hecho llegar figura el problema de la inconsecuencia o incompatibilidad entre las disposiciones constitucionales o interpretaciones de las disposiciones constitucionales, y las normas secundarias, las normas legales en las entidades federativas.

Creo haber dicho, y en todo caso lo digo y subrayo, que es indispensable revisar el orden jurídico mexicano a la luz de lo que hoy llamamos un nuevo paradigma. No es posible que las cosas permanezcan como están, sin una previa revisión que nos permita saber si existe conformidad o es necesario reformar. No estoy invitando a nadie, por supuesto, a hacer una revisión completa y una *retransformación* integral del orden jurídico mexicano, sino simplemente a tratar de conciliar las normas existentes con las nuevas disposiciones que ofrecen el paradigma en materia de derechos humanos.

Segundo, abordaré el tema del control de convencionalidad, que me parece –y quiero insistir en ello– un tema de importancia mayor, al que el doctor Orozco se acaba de referir en términos muy correctos. No es deseable continuar por el camino por el que vamos. ¿Cuántos jueces, tribunales, magistrados y órganos sin denominación judicial pero con atribuciones jurisdiccionales en el país, en todos los órdenes, en todos los fueros, en todas las especialidades, existen? ¿Cuántos: 10, 100, 1000, 10 mil? ¿Cuántos hay? ¿Todos van a ejercer libremente el control de convencionalidad? ¿Vamos a llegar a interpretaciones así de plurales, así de numerosas acerca de los tratados internacionales y su compatibilidad con el orden jurídico mexicano? Creo que debemos meditar este asunto. Tengo la más viva simpatía hacia el control de convencionalidad, y justamente porque quiero esta figura, deseo que se desarrolle en forma lozana, razonable, que no nos extravíe, que nos brinde beneficios. Tendríamos que reflexionar ya sobre la mejor manera de encarrilar esta locomotora que va a campo traviesa; me parece que necesita rieles. Imagínense el riesgo de una locomotora a campo traviesa.

De ello se han ocupado algunos observadores externos e internos. El doctor Orozco lo acaba de hacer invocando una figura del derecho procesal constitucional español. También hay propuestas de otros tratadistas; por ejemplo, Giuseppe de Vergottini, Nestor P. Sagües, José María Serna de la Garza y el propio Eduardo Ferrer Mac Gregor en su voto particular. Todos ellos nos urgen a buscar el mecanismo que sin devolverse al control concentrado estrictamente, nos permita ponerle rieles, armonía y racionalidad al ejercicio del control difuso, que ya comienza a difundirse, difuso como es, a lo largo y ancho de la República, de una manera que no sé si sea la más adecuada.

Por último, me referiré al punto de la acción de inconstitucionalidad con legitimación de los particulares. En 1994, cuando se llevó a cabo la reforma a la ley suprema, se dejó muy a la europea la promoción de este control, que también es control de constitucionalidad, en manos de los poderosos, de las fracciones parlamentarias y del procurador de la República. ¿Por qué el ciudadano no puede intervenir también –con las reglas que hagan de esto un proceso razonable–, en la promoción de la constitucionalidad de las normas generales, de las leyes, los tratados y los reglamentos?

FRANCISCA MARÍA POU GIMÉNEZ

Voy a comentar también estos últimos puntos que han aflorado en la mesa: la articulación del control difuso, la SCJN y los jueces supranacionales.

Me parece que si se tiene en cuenta lo dicho por la doctora Ana Laura Magaloni, se tiene menos miedo al control difuso del que expresa don Sergio García. Debemos

quitarnos de la cabeza que los jueces locales van a estar inaplicando normas todo el tiempo. Gran parte de lo que a mí me parece lindo de la llegada del control difuso a México, es que por fin tenemos jueces locales –el juez natural, el primer juez al que va el ciudadano– normales. Ahora, a diferencia de lo que sucedía tradicionalmente, este juez puede mencionar, aplicar y garantizar la Constitución. Recordemos que había tesis del Poder Judicial federal que decían que los jueces locales no podían mencionar la Constitución, ya que si lo hacían superaban su ámbito de competencia .

Entonces, es muy necesario el mensaje de cautela que aclara a los jueces que inaplicar leyes debe ser realmente excepcional y sólo cuando por vía interpretativa no se puede resolver el caso bajo la Constitución. Pero también me parece que vale la pena apostarle al modelo, sobre todo porque el modelo que teníamos antes es el modelo del amparo y el amparo no ha funcionado precisamente bien a nivel de protección de derechos. Sigo creyendo en la potencialidad del modelo.

El segundo tema es el importante asunto del diálogo entre jueces. Un diálogo sin banalidades, fuerte, tanto de la SCJN con los colegiados, como de ellos con los jueces locales. Algo así como: “Te trato como adulto y si no haces lo mismo que yo pero me das razones, por de pronto no pasa nada”. Y aunque sé que es un tema muy complicado porque tenemos poca experiencia en relación con el sistema interamericano, con éste debe ocurrir lo mismo. Desde mi punto de vista, las sentencias condenatorias son, por supuesto, obligatorias en todos sus términos, pero respecto del resto de las sentencias, de la totalidad del cuerpo jurisprudencial interamericano, si de pronto una corte nacional de cualquier Estado latinoamericano, después de haber repasado y analizado, dice de una manera entendible y reflexiva: “Pues a mí me parece que es más pro persona mi criterio, y no el de la Corte IDH”, no debería representar un problema.

En definitiva, habrá que poner muchas cosas de cabeza, darles un giro de 180 grados. Lo que no podemos esperar es que la interacción entre los tribunales siga siendo la que ha sido tradicional: una interacción semejante a una especie de feudalismo judicial, en cuya cúpula estaría la Corte IDH. Por el contrario, debemos tender –e inevitablemente vamos hacia allá– por un sistema mucho más descentralizado, al que debemos acostumbrarnos.

Me parece que una vez eliminados algunos pocos puntos patológicos, las cosas pueden acomodarse de modo razonable. Como decía don Sergio García, están los temas que ya se sabe crean problemas, y hoy los hemos mencionado varias veces: se trata fundamentalmente de las contradicciones entre la Constitución y el texto de los tratados: el tema del arraigo, el de la privación de los derechos políticos de las personas presas o procesadas que va en contra del artículo 23 de la Convención Americana so-

bre Derechos Humanos y el de los delitos no excarcelables. No es tan difícil hacer un pequeño catálogo de los puntos que deben ser abordados de modo urgente. Después de eliminarlos, no tiene por qué haber un choque permanente entre el derecho interamericano y el derecho nacional, entre las cortes nacionales y la Corte IDH.

ANA LAURA MAGALONI KERPEL

Un cambio de paradigma inevitablemente va a generar incertidumbre. Estamos cambiando de ubicación, va a haber nuevos criterios, nuevas conductas judiciales, nuevos tipos de argumentos por parte de los abogados, etcétera.

Lo que me preocupa del control difuso es la falta de autonomía política de los poderes judiciales frente a los ejecutivos. No me asusta que pueda haber criterios divergentes. Al contrario, es importante iniciar el debate en un foro mucho más amplio y mucho más horizontal, como señala Francisca Pou: qué significa la Constitución y cómo nos protege a cada uno. Lo que me preocupa es que bajo el pretexto de los derechos humanos se escondan arbitrariedades de corrupción, de abuso, de privilegios que no deben suceder. ¿Cómo vamos a diferenciar una cosa de otra o cómo podemos acotar lo segundo?

Me parece que hay que proveer de vasos comunicantes a la Corte. O sea, la Corte necesita mejores mecanismos de comunicación hacia lo local de lo que hoy tiene y sé que es complicado dado el diseño de jurisdicción constitucional que tenemos.

Coincido con Francisca Pou acerca de que los choques son menos, que el control de constitucionalidad, la invalidez de normas y la expulsión de normas del ordenamiento no es lo que define a las jurisdicciones constitucionales, menos aun cuando litigan dos privados en un asunto. Lo que resultará definitivo es el tipo de interpretaciones y argumentación que los jueces puedan construir. Necesariamente va haber un proceso lento de aprendizaje.

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

Brevemente contesto algunas preguntas que me han hecho llegar. ¿Considera que es necesario reformar el artículo 133 para establecer claramente la nueva jerarquía normativa? No, siempre y cuando lo interpretemos adecuadamente. He sustentado que a partir de la reforma al artículo 1º constitucional de 2011, toda la Constitución tiene que leerse de distinta manera; entonces no puede haber contradicción entre el artículo 133 y el artículo 1º. Me parece que no sería necesario y el problema en caso de hacerlo, es que se podría presentar alguno de los peligros que voy a comentar más adelante.

Me preguntan: ¿de aceptarse en la SCJN el bloque de constitucionalidad considera que ésta podría conocer sobre reformas constitucionales desde el punto de vista material? Es decir, ¿la SCJN podría declarar inconstitucional una reforma a la Constitución? Como es un tema que seguramente se va a plantear en la Corte, por razones obvias no puedo pronunciarme.

Otra pregunta, a la luz del principio *pro homine* y la obligación de todos los jueces mexicanos de llevar a cabo el control de convencionalidad, ¿es posible anular la nueva disposición de la Ley de Amparo por violación al derecho humano de tutela efectiva? Diría lo mismo de la pregunta anterior: no puedo pronunciarme sobre el punto en particular. Pero sí puedo expresarme en el mismo sentido que lo ha hecho ya la SCJN, incluso antes de la reforma de 2011: la Ley de Amparo puede ser inconstitucional y obviamente también puede ser inconvencional.

Una última pregunta general, la cual inquiere acerca de la importancia de los intérpretes en lenguas indígenas en los juicios orales. Les comento que en la Primera Sala hemos elaborado recientemente un paquete de resoluciones muy importantes en materia indígena, en las cuales –interpretando el artículo 2º de la Constitución–, hemos establecido que el indígena debe contar con intérprete y traductor, que puede ser la misma persona o pueden ser personas diferentes, puede ser su abogado. Pero ¿cuál es la diferencia entre traductor e intérprete? El traductor es el que conoce la lengua y el intérprete es el que conoce la cultura indígena. Se puede conocer la lengua indígena pero no conocer la cosmovisión que hay detrás de la lengua. Consecuentemente, como el lenguaje indígena –sobre todo en algunas lenguas– es altamente simbólico, hemos pensado que se requieren estas dos características. Quien tenga interés en este tema puede ingresar a la página de internet de la SCJN, donde se deben encontrar ya estos importantes criterios de la Primera Sala.

Una aclaración: decía mi querida y admirada amiga Ana Laura Magaloni que el diseño de la Corte no está hecho para conocer de temas que tengan que ver con justicia ordinaria. Ciertamente no, y no creo que sea papel de la SCJN hacerlo, pero su Primera Sala, sobre todo, ha venido ejerciendo intensamente una función para detectar asuntos que tienen que ver con derechos humanos. De tal suerte que la agenda principal de la Primera Sala, desde hace algunos años, se enfoca precisamente a los temas de derechos humanos, y así, hemos desarrollado una doctrina constitucional en materia de debido proceso penal, en materia de interés superior del niño, de libertad de expresión, de no discriminación, por ejemplo, de las personas con discapacidad y algunos otros temas.

Entonces, considero que aunque el diseño originalmente no respondía bien a esta circunstancia, porque durante algún tiempo se pensó que la función importante de la SCJN eran las controversias y las acciones, me parece que el diseño con el que funciona ahora es muy sano. Permite a la SCJN detectar estos asuntos y, en cierta medida, selec-

cionar su agenda en materia de derechos humanos, que era precisamente la queja que manifestamos Ana Laura Magaloni y yo en aquel añojo artículo al que hizo referencia.

Cierro mi participación con la mención de los peligros, retos y oportunidades de la reforma de 2011. Veo tres peligros en ella. Primero, el peligro de una contrarreforma legislativa. Éste me parece que está presente y que se está debatiendo y discutiendo.

Segundo, el que más preocupa, se refiere al peligro de una contrarreforma interpretativa. Obviamente hay distintas visiones sobre la reforma y hay distintas visiones en el debate entre los diferentes órganos jurisdiccionales, que tratan de imponerse frente a la visión más progresista o más garantista. De tal suerte que cualquier reforma constitucional o legislativa podría eventualmente correr su suerte en la interpretación jurisdiccional y, específicamente, en la que haga el Pleno de la SCJN.

Tercero, en el control difuso se dice que habrá un caos, lo cual representa un peligro. Sin embargo, soy optimista. Creo que obviamente va haber descontroles, problemas, pero hay que pensar qué soluciones vamos a dar desde el punto de vista legislativo, desde el punto de vista jurisprudencial. Más que verlo como un peligro, lo tenemos que ver como un reto y como una oportunidad, porque en México siempre debatimos sobre cuándo estamos preparados para los cambios. Durante décadas se nos dijo que no estábamos preparados para la democracia; ahora se nos dice que no estamos preparados para la reforma penal y se nos dice que no estamos preparados para el control difuso.

Podemos estar preparados para todo. Estuvimos preparados para la democracia, veo con mucha seriedad a los actores políticos, al Ejecutivo y al Legislativo, trabajando intensamente para poner en regla y tiempo el nuevo proceso penal acusatorio. En el Poder Judicial federal también estamos haciendo la parte que nos toca, de tal manera que me mantengo optimista. Y no sólo soy optimista, sino me parece que esta reforma es indispensable para nuestro país.

No advierto que México pueda llegar a ser un Estado moderno, democrático, en paz y con concordia, si estos objetivos esenciales del Estado mexicano no pasan por la defensa, desarrollo, protección y promoción de los derechos humanos. En este momento complicado pero también esperanzador de tantas reformas, los derechos humanos tienen que estar en el eje de todo cuanto haga el Estado mexicano.

Y es cierto, como dijo don Sergio García Ramírez, que los jueces, el Poder Judicial, no pueden hacerlo todo, pero también estoy convencido de que los jueces podemos hacer mucho, mucho más de lo hacemos, y que nuestro país requiere jueces valientes y garantistas que estén verdaderamente comprometidos con la protección de los derechos humanos, porque –lo he dicho en muchas ocasiones– los derechos humanos no son optativos, son una obligación para todas las autoridades y lo son particularmente para nosotros, los jueces.

Mesa 4

La reforma y las políticas públicas

Ponentes:

Luis Armando González Placencia, Gonzalo Hernández Licona,

Sergio López Ayllón, Ricardo García Cervantes, Ricardo Sepúlveda Iguíniz

Moderador:

Luis Daniel Vázquez Valencia

LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA

Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México, en la que coordina el doctorado en Ciencias Sociales. Licenciado en Ciencia Política y Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestro en Sociología Política por el Instituto Mora y doctor en Ciencias Sociales por la Flacso México. Ha participado en el Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de los Derechos Humanos en el Distrito Federal. Coordinador y autor de un capítulo del libro *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*.

En la reforma constitucional en materia de derechos humanos se ha prestado atención sobre todo a conceptos jurídicos o aquellos empleados en la lógica jurisdiccional: bloque de convencionalidad, control de convencionalidad, si hay o no hay un problema de jerarquías, cómo se utilizan la interpretación conforme o el principio pro persona. Pero

poca atención se le ha dado a la relación entre la reforma constitucional en materia de derechos humanos y las políticas públicas. Y este punto es muy importante porque a partir de la reforma al artículo 1º constitucional, el párrafo tercero es muy claro cuando indica que todas las autoridades, de acuerdo con sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Cuando se refiere a todas las autoridades significa justamente eso: *todas*. En efecto, se trata de los poderes judiciales –federal y locales–, pero no sólo de ellos, sino también los poderes legislativos –federal y locales–, y los poderes ejecutivos en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Por ello, en esta mesa se comentarán cuáles serían las características o cómo tendría que consolidarse esta reforma constitucional en la elaboración de las políticas públicas y los presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Si no se plantean políticas públicas o presupuestos bajo este enfoque, poco se podrá hacer para garantizar los derechos humanos.

LUIS ARMANDO GONZÁLEZ PLACENCIA

Fue presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal hasta el 30 de septiembre de 2013. Licenciado en Psicología por la UNAM y doctor en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, cuenta con la especialidad en Sociología del Derecho por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica con sede en Oñati, España, y con estudios de doctorado en la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París. Ha sido catedrático e investigador de tiempo completo en el Instituto Nacional de Ciencias Penales y en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Se ha desempeñado como investigador y consultor externo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Ha ocupado diversos cargos en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el Instituto de Capacitación Penitenciaria. Fue investigador titular en el Instituto de la Judicatura Federal, donde dirigió el posgrado. Autor de varios libros, entre los que están: *Inseguridad: perspectivas desde América Latina; Estrategia policial, inseguridad y victimización y Prevención del delito* (en coautoría con Metztli Álvarez y José Luis Arce).

En relación con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 y las políticas públicas, plantearé mi intervención a partir del caso paradigmático

que representa el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF). Este instrumento, incluso antes de la propia reforma, ya buscaba plantear a los derechos humanos como eje de la política pública local.

Esta reforma constitucional implica un desafío de la mayor relevancia. Primero, porque no representa, como es el caso de algunas otras reformas, sólo un cambio en la legislación, sino que implica la necesidad de modificar la mentalidad de los operadores jurídicos en todos los niveles. La propia reforma es explícita cuando impone una serie de obligaciones en relación con la defensa, promoción y evaluación del ejercicio de los derechos humanos, tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y al Judicial; pero de cierta manera esta reforma lleva implícita la necesidad de una comprensión general y más amplia del papel de los derechos humanos para generar esquemas de cooperación y justicia, así como relaciones armónicas entre los ciudadanos. A partir de las nuevas obligaciones derivadas del artículo 1º constitucional se señalan algunas formas vinculatorias que tendrían que ser claras para cada uno de los poderes que configuran el Estado mexicano en los ámbitos federal y local.

Lo anterior, de manera natural supone dos tareas inmediatas. Primero, la revisión crítica del marco jurídico actual con el propósito de confrontarlo con el significado del nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos. Esto no será sencillo porque el marco jurídico no está definido de manera taxativa en la propia Constitución, sino que por efecto del propio artículo 1º constitucional es necesario hacer un control de aquellas normas protectoras de derechos humanos, estén o no estén en tratados de la materia.

La incorporación de las normas de derechos humanos que están en los tratados firmados por México y su relación con el artículo 133 constitucional han sido temas muy discutidos. Pero quiero hacer una precisión. Lo que hace el artículo 1º es referir a las normas que contienen derechos humanos, lo cual salva la aparente contradicción que se da entre el artículo 1º y el artículo 133. Esto significa que, por ejemplo, si en un tratado de derecho marítimo hay alguna norma protectora de derechos humanos, esa norma tendría rango constitucional. Entonces, una primera tarea que tendrían los operadores jurídicos de todos los niveles de gobierno en el Estado mexicano sería confrontar el marco normativo que ahora tiene el país con las disposiciones de protección de derechos humanos que están prácticamente dispersas en todos los tratados que ha firmado México.

De manera complementaria, una segunda obligación tendría que ver hacia el futuro, es decir, encontrar la manera de construir nuevas disposiciones legales que sean afines a los derechos humanos contenidos en las normas a las que hice referencia y,

eventualmente, las que puedan seguir incorporándose, por vía del artículo 133 constitucional, al orden jurídico nacional. Esta tarea, por ejemplo, tiene una implicación muy clara para el Poder Legislativo: la obligación de definir como política institucional la revisión de las normas vigentes para armonizarlas con el nuevo marco jurídico.

También señalaría unos límites que es interesante discutir en términos de las normas que se produzcan en el futuro. A partir de la reforma de 2011, cuando se legisle acerca de seguridad pública, seguridad nacional o de otros temas que han sido controvertidos en el pasado, se tendrá que hacer con consideración a las normas de derechos humanos incluidas en los tratados internacionales. Por poner un ejemplo, si la reforma constitucional del año 2008 en materia de justicia penal se hubiese discutido con posterioridad a la reforma del 2011, no habría dejado espacio para legislar figuras como el arraigo y otras más, que contravienen los tratados internacionales. Esto le da una clara orientación al legislador en el sentido de que toda disposición futura tiene que ser armónica respecto de las normas protectoras de derechos humanos que hoy constituyen nuestro marco constitucional.

En el caso del Poder Judicial, también es bastante clara la ruta a seguir en términos de la necesidad de desarrollar criterios para que la interpretación del derecho ocurra en función de las normas protectoras de derechos humanos. Esto implica para el juez, obligaciones y cuestiones interesantes de discutir, como el del control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad y la aplicación del principio pro persona, entre otros.

En las obligaciones del Poder Ejecutivo se abre un horizonte muy amplio y novedoso con la aplicación de la reforma constitucional de 2011. En este caso, los ejecutivos estarían obligados a hacer una revisión crítica de las normas y de la manera en la que las han aplicado previo a la reforma de 2011, a fin de buscar mecanismos que permitan armonizar su actuar con lo que ahora corresponde a sus obligaciones. Esto plantea algunos desafíos interesantes.

Antes de entrar al tema del PDHDF quiero referir un caso que ocurrió recientemente en el estado de Colima, donde la presidenta municipal de Cuauhtémoc enfrentó la decisión de casar a dos varones. Ni la Constitución local ni el Código Civil de la entidad contemplan la figura del matrimonio igualitario. Sin embargo, hay antecedentes que llevaron a la presidenta municipal a tomar la decisión de dar por válida esta unión. Como es de imaginar, el caso desató muchas críticas y un debate público acerca de varias cuestiones, pero una fundamental tenía que ver con las facultades de la presidenta municipal para hacer una aplicación directa de la Constitución. Porque lo que ella hizo en ese momento fue aplicar de manera directa el artículo 1º constitucional. La

argumentación que planteó fue realmente sencilla: antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación califique como inconstitucional la negación del matrimonio igualitario en el ámbito local y obligue al municipio a reconsiderar la decisión del ámbito civil, ella aplicó el principio de no discriminación para garantizar un derecho que ya fue reconocido por la vía jurisdiccional en entidades como Oaxaca y el Distrito Federal.

Este ejemplo resulta interesante porque se sitúa en el límite entre la acción anti-discriminatoria desde la legislación y las políticas públicas. El caso del aborto probablemente también podría ser planteado en ese sentido, así como la ortotanasia o la eutanasia. Son casos que implican o requieren de una acción por parte de los poderes ejecutivos que, en principio, no está explícitamente planteada como facultad suya en los ordenamientos legales.

Sin embargo, si se hace una interpretación del artículo 1º constitucional, este tipo de casos plantean la necesidad de actuar en contrario a lo que la ley o los códigos civil o penal establecen para una entidad federativa en particular. Esto supone un desafío interesante para la manera en que entendemos o tendríamos que entender el principio de legalidad en el futuro, porque tradicionalmente se le ha interpretado con la idea de que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está explícitamente permitido en la ley. Me parece que en el horizonte de la reforma constitucional del año 2011 lo que la ley permite en materia de derechos humanos se amplía de manera sustantiva a todo aquello que resulta una exigencia para el Estado –por supuesto, para el Ejecutivo como parte del Estado– y que deriva de todas aquellas normas incorporadas a la Constitución.

Con este ánimo, el Gobierno del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y organizaciones de sociedad civil se embarcaron en una empresa interesante y ambiciosa: generar el PDHDF que, precisamente, buscaba armonizar la política pública con los contenidos de derechos humanos de los tratados internacionales, aun antes de la reforma de 2011. Es interesante observar críticamente esta experiencia, aunque más que referirme a lo que hicimos exitosamente en el PDHDF, voy a señalar las asignaturas pendientes.

En primer término debo señalar que el PDHDF se pensó en un contexto en el que no existía la reforma constitucional ni el Distrito Federal contaba con un texto constitucional, situación que todavía persiste y nos da un estatus especial. Entonces, había que pensar cómo incorporar los derechos humanos como eje transversal de la acción pública. El planteamiento que se hizo en aquel momento fue que la única manera de lograr el objetivo era reorganizar la política pública como un instrumento para generar prácticas que a la postre hicieran de los derechos humanos un tema cotidiano.

Es decir, que más allá de que se incluyan en la Constitución o en la ley, los derechos humanos se conviertan en prácticas diarias para todos.

El ejemplo que puedo poner como práctica institucionalizada son los cambiadores de pañales de bebé en los restaurantes. Están en los baños de hombres o afuera, entre los baños de hombres y de mujeres; es una práctica que se consolida, más allá de que haya una ley que diga que los hombres y las mujeres deberíamos de forma igualitaria hacernos cargo de cambiar el pañal a los bebés. En esa lógica, entonces, pensamos que lo que hacía falta era un mecanismo que permitiera aportar una mirada compleja. No lo logramos de manera total, pero ahora sabemos que esa mirada compleja implica suponer que los procesos sociales no son lineales y que, en esa medida, requieren de una visión de complejidad a la hora de plantear la gestión pública. Estamos habituados, por ejemplo, a ver que los temas de educación los conoce exclusivamente la Secretaría de Educación Pública, que los temas de seguridad los conoce sólo la Secretaría de Seguridad Pública, pero la realidad es mucho más compleja, y en la práctica lo que se ve es que las aproximaciones parcializadas generan soluciones parciales.

Por eso, en el PDHDF se definieron tres grandes núcleos problemáticos a los que se asocian diferentes derechos de manera interdependiente. Un núcleo tiene que ver con la *justicia y la seguridad pública*, así como con el *debido proceso*; otro, con lo que se denomina *seguridad humana*, que abarca todos los temas relacionados con medio ambiente y derechos sociales; en el tercer núcleo, *democracia*, se incluyen fundamentalmente todos los derechos políticos y civiles.

Debo señalar que en este punto cometimos un error e incorporamos un capítulo adicional que tenía que ver con *grupos de población*. Ahora nos damos cuenta de que lo que teníamos que haber hecho era una matriz que cruzara situaciones con identidades; es decir, una matriz que permitiera definir necesidades particulares desde lo que se requiere para proteger, promover y garantizar el derecho al desarrollo de la propia identidad, en situaciones específicas. Cuando me refiero a las *identidades* lo hago en relación, por ejemplo, con la identidad de las mujeres, la identidad indígena, la identidad de la diversidad sexual, es decir, aquellas características que definen nuestra condición de ser, las que nos hacen únicos e irrepetibles.

Con *situación* me refiero al cómo desarrollamos nuestra identidad en un espacio social determinado. No es lo mismo ser mujer en el Senado que ser mujer y estar presa. Cada caso define decisiones distintas, necesidades diferenciadas y condiciona enfoques diversos a la hora de plantearse la protección de los derechos humanos. Necesitamos no sólo pensar en que se tienen que proteger los derechos de las mujeres,

sino también pensar en proteger los derechos de las mujeres que están en distintas situaciones: en pobreza, en reclusión, con discapacidad, entre otras.

Un segundo elemento que representó un aprendizaje importante y que se logró bastante bien en un primer momento fue la necesidad de generar modelos de gobernanza. Es decir, reconocer que el Estado no puede resolver todo por sí solo; el gobierno tiene que recurrir forzosamente al saber y a la experiencia acumulados de las organizaciones que trabajan en la sociedad civil, la academia y los demás sectores que permiten, en todo caso, generar una visión mucho más integral, no sólo de los problemas en sí, sino de las posibilidades reales de implementar las soluciones.

Un tercer tema muy importante –que me parece no logramos llevar a cabo– fue la necesidad de incorporar una visión de planificación a futuro. A la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el criterio para tomar decisiones tendría que referirse de manera muy clara al tema de los derechos humanos. Es necesario plantear los escenarios que se van a presentar a futuro como producto de las decisiones que se tomen en el presente.

Otro asunto relevante que ha constituido un reto en la ciudad de México es superar el asistencialismo. Aún se guarda en gran medida la identificación de los derechos sociales con una visión asistencial. Eso de suyo implica una visión programática en el Estado, en la que, como finalmente se trata de un tema de asistencia, entonces ésta puede sujetarse a programas sociales de satisfacción progresiva. Para nosotros ha sido muy importante tratar de invertir esa visión y plantear los derechos sociales desde la perspectiva de las obligaciones. El Estado tiene la obligación de satisfacer todos los derechos sociales y eso tiene implicaciones, por ejemplo, en la manera como se deciden los presupuestos. De pronto parece que el presupuesto, dado que es facultad del Poder Legislativo, obedece y debe obedecer a los criterios que dicho poder discute para repartirlo. Pero una visión mucho más progresista e integradora de la perspectiva de derechos humanos tendría que suponer que, como parte de esa visión compleja de la realidad, la definición de prioridades tiene que pasar primero por aquellas que representan la satisfacción de los derechos más inmediatos. Y esa discusión tiene que darse en el Congreso, a la luz de las nuevas obligaciones que tienen los legisladores a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Sería muy interesante ver una decisión judicial que pudiera decir algo sobre la manera en la que se distribuye el presupuesto.

Otro aspecto interesante es la necesidad de garantizar la interdependencia de los derechos humanos con enfoques igualmente complejos. Por ejemplo, cuando se habla del debido proceso por lo general se piensa en el sistema penal, pero no se consideran

las circunstancias en las que ese mismo derecho se aplicaría, por citar un caso, en los mecanismos de sanción en las escuelas. O cuando se habla del derecho a la salud no se piensa que éste tiene que enfocarse desde el derecho a la dignidad para dar lugar a la posibilidad de que el derecho a la salud no se convierta en un criterio de encarnizamiento terapéutico.

Los anteriores constituyen retos que hay que analizar. Seguramente en el mediano y largo plazos se elaborarán criterios para tomar decisiones con una perspectiva efectiva de derechos humanos.

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA

Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), maestro en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra, y doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se desempeñó como director General de Evaluación y Monitoreo de la Secretaría de Desarrollo Social. En el ITAM fue catedrático del Departamento de Economía y director de esta carrera. Es miembro del Comité Editorial de *Economía Mexicana*, publicación del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Gracias por la invitación y más aún por invitar a un no abogado a platicar sobre estos temas. Dada la importancia de la reforma constitucional de 2011, la opinión de los no abogados, como la de los abogados, es muy importante para entender, llevar a cabo y materializar el acceso a estos derechos.

Me centraré en el tema de cómo lograr que una reforma tan importante como la de 2011 pueda contribuir a que la vivencia, el bienestar, el día a día de los mexicanos mejore a partir de los cambios que se requieren en temas de política pública y, especialmente, de política social.

En los Informes de Evaluación 2008, 2010 y 2012 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se menciona que al observarse los objetivos de la política social o de los programas sociales se ve que prácticamente ninguno de éstos tiene una visión de derechos humanos ni de derechos sociales. Más bien se observan objetivos *ad hoc* a los programas, a veces dispersos, y muchos de ellos con algún sentido importante pero no siempre con un elemento central común a todos ellos. Y esto constituye un problema relevante.

Por ello, en el Coneval consideramos que con la reforma se le da una importancia fundamental a los derechos humanos, entre ellos los derechos sociales, por lo que pudiera ser la guía de las políticas públicas, incluidas las políticas sociales, en los siguientes años. Es factible derivar en políticas públicas concretas lo que dice la Constitución, pero aun así debemos cubrir las lagunas e indefiniciones sobre los derechos humanos.

Por ejemplo, ¿cuál va a ser el financiamiento en los siguientes años para darle cauce a los ambiciosos objetivos que planteó el Congreso para todos los mexicanos?: los derechos a la alimentación, a la salud, a la cultura. Si llegamos a casa y les decimos nuestros hijos: “Les tengo una gran noticia. En esta familia todos van a tener universidad y coche, y lo que les haga falta en servicios de salud”, tendríamos que preguntarnos: ¿con qué vamos a pagar todo eso? Por lo tanto, un elemento fundamental en los siguientes años es cómo lograr la progresividad y la planeación para que la reforma a la Constitución se traduzca en metas concretas de corto, mediano y largo plazo, y con qué se va a financiar. Visto así, el reto de la política social –me centro en lo social– de cualquier gobierno, de cualquier partido político en el poder, no debe ser la invención de objetivos *ad hoc*, sino la consideración de los derechos humanos y sociales como el objetivo, y el planteamiento de mecánicas para hacerlos operativos: en qué secuencia, con qué presupuestos, por medio de cuáles rutas vamos a realizar los derechos.

Voy a señalar cómo los cuatro principios de los derechos humanos plantean retos de cambios posibles en las políticas públicas. Empezaré con el principio de universalidad que, como ustedes saben, define que los derechos humanos, los derechos sociales, son para todos. Esto implica encontrar solución al dilema que muchos nos planteamos de las políticas sociales a través de programas sociales universales y/o programas sociales focalizados.

En materia educativa, por ejemplo, el principio de universalidad señala como objetivo que todo mundo tenga acceso a la educación básica; ésta tiene que ser universal, por lo que el Estado mexicano debe establecer una estrategia que garantice el acceso a la educación a todas las personas, con medidas como escuelas gratuitas y planteles cercanos a los hogares de la población. Pero esto no siempre es suficiente para que todos tengan acceso a la educación; por ejemplo, la población más pobre, aunque tenga una escuela junto a su casa, se ve obligada a mandar a sus hijos a trabajar para solventar los gastos del día a día.

Se requiere complementar la estrategia social universal con programas focalizados, ya sea destinados a la población en pobreza, a la población discapacitada, a los grupos que han tenido menos acceso a las facilidades promedio. Por lo tanto, una combinación inteligente e innovadora de estrategia universal con programas focaliza-

dos lograría en el futuro cercano la universalización del acceso a los derechos. Desde mi punto de vista también debería implicar acciones y estrategias como la acción afirmativa; es decir, imponer cuotas de género, de identidad étnica, de grupos minoritarios que se han visto desfavorecidos en el acceso a los derechos, como un elemento importante para universalizar el acceso a los derechos.

El segundo principio es el de interdependencia. Este principio dice básicamente que los derechos deben tomarse como un conjunto en el que todos son importantes. En políticas públicas esto supone que hay una complementación entre los diferentes derechos sociales: se complementan, no se sustituyen. Es decir, el derecho al acceso a la salud no sustituye al derecho a la alimentación o al derecho a la vivienda, sino que todos se complementan.

Un ejemplo concreto en la medición de la pobreza: una vivienda de calidad requiere piso, techo y muros de calidad y sin hacinamiento. En este sentido, en el Coneval decimos que una vivienda a la que le falte al menos una de estas cualidades es una vivienda carente de calidad. Alguien diría: “No seamos tan estrictos; si hay tres de cuatro características, hagámosla válida porque ya casi llega a vivienda digna”. Y la respuesta es: “Los elementos de ese concepto son complementarios entre ellos, interdependientes, y tienen que estar presentes todos”. Es decir, a ninguno de nosotros nos gustaría habitar una vivienda casi digna, tiene que ser una vivienda digna integralmente.

El tercer principio es el de la indivisibilidad. Este principio plantea que los derechos son iguales entre sí, no hay jerarquización, ninguno es más importante que otro. En la medición de la pobreza, este principio supone que todos los derechos sociales considerados se ponderan igualmente en la medición, lo cual ahorra buena parte de las discusiones académicas de otra manera interesantes: ¿Cómo se pondrá la alimentación? ¿Pudiera ser 32% y vivienda 25%, y a salud lo que queda? El enfoque de derechos sociales en la medición de pobreza define que todos los derechos tienen la misma importancia.

El último principio es el de progresividad. Es de los más importantes para hacer efectivos los derechos de todos los mexicanos, ya que se refiere a la definición de metas concretas en el corto, mediano y largo plazo. Esto es, a la identificación del núcleo de los derechos y los presupuestos requeridos.

No habrá manera de materializar los derechos humanos en el bienestar de la población si no nos damos a la tarea de hacer de la progresividad la planeación concreta en los siguientes años.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

Director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM y maestro en Sociología del Derecho y Relaciones Sociales por la Universidad de París II. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Catedrático e investigador del CIDE. En la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se desempeñó como director de Análisis Legal en la Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio y director de América del Norte y Solución de Controversias en la Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones Comerciales Internacionales. Fue secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La reforma en materia de derechos humanos tiene muy diversas implicaciones en el proceso de diseño, implementación y evaluación de política pública. Voy a esbozar algunas de ellas, pues se trata de un tema que requeriría probablemente muchos días de discusión. El diseño de política pública y, de manera más general, la propia política pública, no es un remedio mágico, como a veces suele derivarse del uso que hacemos de ella. Es más un método que un resultado, implica definir un problema con base en la mejor información disponible, y a partir de esa definición establecer un curso de liberado de acción para modificar un estado de cosas. Supone, entonces, seleccionar y destinar un conjunto de recursos, que por definición son escasos, para alcanzar los propósitos planteados.

Se sabe también que la implementación de las políticas siempre encuentra vicisitudes que obligan a modificar el rumbo y por ello se requiere evaluación continua para corregir las desviaciones. Desde esta perspectiva, la política pública implica siempre elecciones en el uso de recursos escasos. ¿Cómo compatibilizar este proceso con un mandato tan amplio como el que se encuentra en el artículo 1º constitucional?

La lectura de este precepto nos hace percibirnos de que incluye a todos los derechos, los reconocidos por la Constitución y aquellos incluidos en los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, y no sólo los derechos, sino también los principios que los califican, ya referidos por otros ponentes. Esto impide *a priori* una jerarquización de las acciones de las autoridades que en el ámbito de sus competencias están obligadas a respetarlos y garantizarlos.

Como ya apuntó Luis González Placencia, el artículo 1º obliga a una reformulación del principio de legalidad. Hoy, luego de la reforma, la autoridad está obligada no únicamente a ceñirse al mandato de la ley, sino que este mismo mandato la obliga a una acción de

finida. Este curso de acción está definido por el contenido concreto que debe darse a los derechos humanos y las acciones encaminadas a protegerlos, respetarlos y garantizarlos. El problema está en que el alcance de la política es, por definición, limitado.

Están implicadas, entonces, dos dimensiones nuevas. En primer lugar, en la motivación de la acción, punto sobre el que regresaré más adelante. La segunda es que la omisión de la acción implica no sólo responsabilidad sino también la posibilidad de disparar los mecanismos de garantía, incluso aquellos de carácter jurisdiccional. La nueva redacción del artículo 104, que permite la intervención de los tribunales federales contra normas generales, actos y omisiones de cualquier autoridad que violente los derechos humanos, apoya esta lectura. Si lo anterior es cierto, implica que el respeto y garantía de los derechos abre márgenes para la acción de la política como un espacio discreto de elección a partir del reconocimiento de la imposibilidad fáctica de obtener resultados inmediatos, universales y completos.

Estos espacios implican la necesidad de explicitar las opciones: qué derechos, qué objetivos, qué acciones, qué recursos y qué tiempos, y los mecanismos de rendición de cuentas para que estos resultados formen parte del proceso de política pública. Esta condición permitiría dar un sentido a la acción y a la oferta políticas, como las diferentes vías y las diferentes opciones que se plantean para dar cabal cumplimiento al contenido del artículo 1º; también facilitaría la rendición de cuentas respecto de esos propósitos y acciones. Permitiría dar un sentido concreto a los principios que enuncia y, en particular, dar cabal sentido al de progresividad.

Una segunda dimensión ataña al legislador y resulta particularmente importante respecto de los principios de universalidad e interdependencia. La idea es simple, pero tiene importantes consecuencias. No basta un mandato de ley para transformar las condiciones materiales de protección de los derechos. El mandato ha de hacerse cargo también de los recursos disponibles, del efecto progresivo de los derechos y de las implicaciones de las elecciones. En este último caso, hay que reconocer que no es posible técnicamente una aplicación genérica del principio de no discriminación, pues siempre habrá quienes queden excluidos. Si yo tengo una población de 20 000 sujetos a los que hay que vacunar y sólo tengo recursos para 10 000, no hay manera de que alcance a aplicar las 20 000 vacunas. Pero esto se tiene que reconocer de manera explícita y se tiene que plantear la acción en el tiempo para ir llegando al resultado deseado. Es el curso de la acción sostenida en el tiempo lo que permite generar aplicaciones de condición general y llegar a este principio de universalidad. En esto no hay elecciones sencillas, pero si el nuevo principio de legalidad debe tomarse en serio, supone una manera distinta de legislar.

Finalmente, hay una tercera implicación respecto a los mecanismos de garantía. Reconozcamos, aunque nos duela, que los mecanismos jurisdiccionales tienen un sesgo preciso que supone la individualización del derecho desde una perspectiva que impide al juez considerar el panorama general de la política pública. Existen en la experiencia comparada múltiples ejemplos que permiten ilustrar el efecto irruptor de decisiones judiciales que ven sólo el caso concreto pero no observan el conjunto o el efecto en el conjunto de la política pública.

El punto que quiero destacar es que una adecuada motivación –la nueva motivación de la acción pública– debe permitir simultáneamente una mejor garantía de cobertura de los derechos y, al mismo tiempo, evitar intervenciones que irrumpan sobre el proceso propio de la política pública, que tiene su propia legitimidad. En otras palabras, requerimos un nuevo estándar de revisión jurisdiccional que permita generar nuevos mecanismos de motivación y una mejor comprensión del alcance de las decisiones jurisdiccionales.

RICARDO GARCÍA CERVANTES

Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Se ha desempeñado como subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación y subsecretario A de Gobierno del Estado de Baja California. Fue regidor del ayuntamiento de Torreón, Coahuila. Ha sido coordinador académico y catedrático de las universidades Iberoamericana y Panamericana. Ocupó el cargo de embajador de México en Costa Rica. Ha sido diputado federal en tres ocasiones, en las legislaturas LIII (1985-1988), LVI (1994-1997) y LVIII (2000-2003); fue coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LVI Legislatura y presidente de la Mesa Directiva en la LVIII Legislatura. Fue Senador de la República en la LVII Legislatura (1997-2000) y en las legislaturas LX y LXI (2006-2012), donde presidió las comisiones de Relaciones Exteriores: América del Norte y de Estudios Legislativos. Articulista en los periódicos *El Sol de México* y *La Crónica*, así como en las revistas *Etcétera* y *Voz y Voto*.

He preparado, de alguna manera, una primera provocación, una idea que quiere ser servicial o innovadora para una reflexión propiamente legislativa y también para el conjunto de servidores públicos en nuestro país. Es una nueva racionalidad en las políticas públicas a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos marca el inicio de una nueva época en el ordenamiento jurídico nacional; representa el más importante avance hacia la consolidación de una cultura de respeto y protección de los derechos humanos. El texto constitucional establece una serie de principios respecto de la interpretación, aplicación y alcance de los derechos humanos, reconoce obligaciones expresas para las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno y prevé garantías constitucionales para su protección. Todos los módulos y discusiones de este seminario han versado sobre ello.

A partir del año 2011, las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos se encuentran reguladas por un bloque de constitucionalidad en el que se reconocen estándares internacionales, los cuales son referencia para la protección, promoción, defensa y garantía de la dignidad humana. En este sentido, la responsabilidad del Estado a través de sus diferentes instancias de gobierno se convierte en un importante reto que hace necesaria la definición de políticas públicas con una perspectiva de respeto a los derechos humanos.

Los Estados, al adquirir obligaciones directas en relación con los derechos humanos, asumen la encomienda de respetarlos, protegerlos y garantizarlos, desde su norma constitucional. Esto significa que el Estado debe llevar a cabo sus funciones y responsabilidades mediante el diseño y la aplicación de políticas públicas orientadas a dar atención a las necesidades de todas las personas de acuerdo con las particularidades del caso.

Las obligaciones del Estado –y, por tanto, de los servidores públicos– en materia de derechos humanos tienen como fundamento el texto constitucional, pero también los tratados internacionales, los informes, las sentencias, las resoluciones y todos los insumos emanados de las instancias y órganos internacionales y regionales que conforman el sistema de protección de los derechos humanos: una lógica de Perogrullo. No se pueden tener resoluciones y todos los insumos que provienen del sistema de defensa de derechos humanos y que, al mismo tiempo, un Estado que se ha comprometido a defenderlos no los haya asumido. Algo está mal en estos casos: está mal el Estado o están mal los sistemas de defensa de carácter regional o global. De tal manera que no sólo es el texto constitucional o la norma expresa, ni los tratados en sí mismos, sino los productos de los sistemas de protección de derechos humanos.

En este sentido, resulta fundamental que los servidores públicos conozcan el marco jurídico de los derechos humanos y lo utilicen como base para el planteamiento de sus objetivos, productos y metas. Sin duda, para poder hablar de un Estado garante de los derechos humanos es fundamental el reconocimiento expreso de los derechos hu-

manos en el marco jurídico, pero también se requiere su aplicación en el ejercicio de la actividad pública. Las acciones de gobierno deben estar orientadas a dar cumplimiento a sus obligaciones de protección, garantía y promoción de los derechos humanos. La acción estatal se debe dirigir a la consecución de bienes públicos. La gestión del Estado es una acción pública que se realiza con recursos también públicos. Por ello, tanto los objetivos de la acción gubernamental como los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se concretan los bienes públicos deben lograr el mayor bienestar posible de la forma más eficiente.

La política pública se interesa en la revisión de los procesos de toma de decisiones ejercida por los actores estatales; en particular, le interesa analizar y perfeccionar la racionalidad en dichos procesos. A través de las políticas públicas se le debe dar racionalidad a las acciones gubernamentales. La racionalidad se ha entendido como una serie de atributos que se espera existan en toda política pública; los que más se reconocen son: eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad, entre otros. Cuando se dice que el principal objetivo de las políticas públicas es darle racionalidad a la acción estatal, significa que la administración pública debe guiarse por esos principios. Ahora bien, y éste es el tema que pongo sobre la mesa, la racionalidad en el diseño y ejercicio de las políticas públicas debe incluir también los principios de garantía, protección y materialización efectiva de los derechos humanos.

Hoy las políticas públicas asumen en su racionalidad la inclusión de una reflexión sobre cómo cumplir, cómo generar los bienes públicos, cómo orientar la acción gubernamental incluyendo los principios de derechos humanos. Toda política pública tiene por objeto resolver un problema que también se considera público, un problema que afecta a la comunidad. De esta forma, la política pública tiene por objetivo encarar y resolver un problema público de forma racional, a través de un proceso de acciones gubernamentales.

Ya se ha dicho en esta mesa, y de mejor manera, por supuesto, que el problema de las acciones afirmativas o de la atención preferente y primordial a grupos vulnerables pasa necesariamente también por la aplicación de los principios de derechos humanos en el diseño de la política pública por excelencia. No recuerdo dónde ni cuándo –no soy dado a memorizar citas–, pero alguna vez leí que la mayor expresión de voluntad política y política pública se llama Presupuesto de Egresos. La discriminación de acciones afirmativas, de atención a grupos vulnerables, la perspectiva de género, la horizontalidad y la universalidad en el diseño de las políticas públicas debe reflejarse en los presupuestos para que éstos sean racionales, razonables, adecuados a las nuevas disposiciones sobre derechos humanos. Los presupuestos deben exponer con claridad

la orientación de la política pública, así como su adecuación a la nueva perspectiva de derechos humanos. El presupuesto ahora tendrá que vincularse también a una nueva dimensión de la gestión legislativa, particularmente de la Cámara de Diputados: la revisión de cuentas. Es decir, las cuentas también constituyen una expresión de la racionalidad de aplicación de los recursos en la ejecución de políticas públicas, las cuales deben estar orientadas por una cultura de derechos humanos.

Recientemente se publicó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se establecen diferentes metas, objetivos, estrategias y líneas de acción encaminadas a desarrollar una cultura de protección de los derechos humanos en la actividad gubernamental. Se habla con facilidad de una cultura de protección de los derechos humanos, pero la cultura como un proceso de inculcación, un proceso de apropiación por toda una colectividad –en este caso la comunidad nacional–, es generacional. Por tanto, la persistencia y la racionalidad en la aplicación de políticas públicas desde la perspectiva de derechos humanos deben ser permanentes. No podrá haber cultura democrática si no se persiste en la creación de una cultura de derechos humanos a través de la consolidación de una nueva racionalidad en el diseño de las políticas públicas.

RICARDO SEPÚLVEDA IGUÍNIZ

Director general de Política Pública de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación. Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho y doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Panamericana. Especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Nottingham, Inglaterra. Se ha desempeñado como coordinador de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, secretario técnico de la Comisión para la Reforma del Estado en el Congreso de la Unión y director del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. Fue miembro de la Junta Directiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y ha sido catedrático de la Escuela Libre de Derecho y la Universidad Anáhuac. Entre sus publicaciones están: *Las leyes orgánicas constitucionales, hacia una nueva constitucionalidad para México* y *Derecho parlamentario constitucional mexicano*.

Quiero aportar, a partir de mi actual participación en la Secretaría de Gobernación, la visión que tiene el gobierno federal sobre el compromiso de generar políticas públicas de derechos humanos. Considero que es la aportación más valiosa que puedo ofrecer desde mi actual posición, máxime porque se trata de un proceso que está en curso.

Mezclaré algunas de mis consideraciones y experiencias personales, pero lo más interesante que les puedo compartir el día de hoy es que justamente esta mañana se reunió la Comisión de Política Gubernamental de Derechos Humanos para iniciar la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), que es el instrumento destinado a elaborar la política pública federal de derechos humanos, con lo cual no podía ser más oportuno hablar hoy de este tema. Estoy presente aquí no sólo con el interés de compartir información sobre estos procesos, sino de recibir retroalimentación. Vengo más con el ánimo de escuchar, de tratar de abrir el proceso de debate para enriquecer la propuesta del gobierno con visiones de mayor conocimiento y de vanguardia que se debaten en el país.

Quiero resaltar, en primer término, el uso del término *política de Estado*. Hace unos años, cuando empleamos por primera vez ese concepto, aunque se entendían las palabras, no se conceptualizaba debidamente lo expresado. Actualmente el término se encuentra incluso acuñado en el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, que entre otras cosas da a la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos la tarea de promover esta política de Estado. Nunca imaginé que se volvería un término prácticamente oficial.

Esta decisión gubernamental, que se encuentra en los discursos del presidente de la República, se da en el marco del segundo aniversario de la reforma constitucional, y es ahora cuando el Ejecutivo federal tomó la decisión de crear una instancia encargada de promover la implementación de los derechos humanos a través de la política pública. Esta área es precisamente la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, con la que se crea una vinculación directa entre las tareas de promoción de la política de Estado de derechos humanos y la implementación de la reforma constitucional. En el mismo nombre de la Dirección está clara su tarea: la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos no deja lugar a dudas.

Quiero comentar otra decisión tomada en este mismo sentido: esta unidad administrativa no solamente se encargará de elaborar el PNDH, sino que simultáneamente tendrá la obligación de dar seguimiento a la implementación de la reforma constitucional, compromiso establecido en el Pacto por México para crear una instancia federal que dé seguimiento a la puesta en marcha de la reforma.

Resultó muy acertada la decisión de que no fueran dos áreas diferentes sino una sola, porque conforme a lo que se ha dicho en este seminario, y es lo más lógico, una de las primeras derivaciones de implementar la reforma constitucional es la elaboración de una política de Estado. Una vez dado este paso, que ya está realizado y materializado tanto en las disposiciones normativas como en las estructuras administrativas, lo

siguiente era definir los instrumentos para crear la política de derechos humanos. Una de esas definiciones era si se debía hacer el PNDH o algo diferente.

La decisión que ha tomado el gobierno federal es hacer un programa *nacional* de derechos humanos –subrayo el carácter de nacional– y para ello ha definido una serie de características sobre las que abundaré en la segunda parte de mi intervención, ya que son las líneas más concretas de aterrizaje de la política pública de derechos humanos. Así, el gobierno federal ha considerado que la creación de las políticas públicas de derechos humanos pasa por la elaboración del PNDH. La respuesta está basada no sólo en planteamientos teóricos sino en las experiencias anteriores; lo señalo de manera muy enfática, ya que el reto de hacer una política de Estado debe responder a las deficiencias que han tenido los ejercicios anteriores. Es, pues, una propuesta realista que busca reconocer los avances aportados por los programas previos, pero también parte de la premisa de que éstos no han logrado la efectividad requerida.

En el caso del primer programa (2004-2006), éste fue de corta duración, y aunque su estructura tuvo un carácter nacional, tuvo poco efecto, así lo calificaron algunas organizaciones de la sociedad civil, como Human Rights Watch. El siguiente programa, que se elaboró para el periodo 2008-2012, se limitó a ser un programa sólo del gobierno federal y no un programa nacional. Hoy, el compromiso es hacer un programa de carácter nacional y con ese propósito ya se definieron sus principales líneas, en las que abundaré más adelante.

Existe un concepto adicional detrás de estas decisiones, es el de la *sociedad de derechos*. Es un término usado por el presidente de la República y que se retoma en el Plan Nacional de Desarrollo. Subrayo esto porque me parece un concepto de gran potencial que nos puede ayudar a impulsar la política pública hacia una dimensión realmente nacional. El concepto de *Estado de derecho* en el ámbito teórico constitucional y político cada vez más se sustituye por el de *Estado de derechos*. De esta forma se supera lo que es la estricta aplicación de la ley frente a su *ultima ratio*, su última razón, que es el respeto a los derechos y su pleno ejercicio. En cuanto a la sustitución del término *Estado* por el de *sociedad*, precisamente lo que busca es hacer más énfasis en el elemento social que en el de autoridad, como partes del Estado. Con un enfoque de derechos, el Estado es más sociedad que gobierno. En el ámbito de la Secretaría de Gobernación estamos muy interesados en profundizar cada vez más en este concepto para construir sus derivaciones y poder extraer todo su potencial a favor de la defensa de los derechos humanos.

LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA

Un aspecto que nos preocupa es cómo tendríamos que planificar en materia de derechos humanos, si mediante un programa en particular o más bien pensando procesos de transversalización de la planificación de derechos humanos en los programas sectoriales, nacionales u operativos. Esto es algo que no tenemos del todo resuelto. Obviamente, sea de una u otra forma, siempre hay pros y contras. Éstos son de los temas más pragmáticos o artesanales en los que aún estamos trabajando.

Ya tenemos un buen cúmulo de problemáticas que, más que controversias, son problemas alrededor de los cuales tendríamos que hacer una reflexión inicial para generar procesos de consolidación de la reforma constitucional de junio de 2011, en particular acerca de la planificación de políticas públicas.

Quiero incluir algunos otros conceptos relacionados con los derechos humanos, que si bien no están necesariamente en la reforma constitucional, son relevantes. Por ejemplo, un principio que se tocó prácticamente en todas las intervenciones es el de progresividad, que tiene que ver con la manera como se van a jerarquizar los escasos recursos de que se dispone. Un elemento, desde la teoría de derechos humanos, es la identificación de los núcleos de los derechos. Esto podría servir para pensar cómo jerarquizar precisamente esos núcleos, que son los que necesariamente tendrían que considerarse prioritariamente en la elaboración de cualquier política pública. A partir de esos núcleos de los derechos se podría pensar en la progresividad y en la prohibición de la regresión.

Otro concepto básico, también muy relevante para la política pública, es el de máximo uso de recursos disponibles. Sin embargo, el problema es definir, de entre los muchos principios y conceptos que teóricamente sirven para generar procesos de diseño muy prácticos y muy específicos, ¿qué tanto se puede llevar efectivamente a la práctica? Primero, con las herramientas de planificación de las que disponemos y luego, con los procesos de implementación que se dan en la realidad. Porque muchas veces el problema es que se diseñan políticas públicas y se da casi por hecho que a partir del diseño las cosas van a caminar bien, y normalmente no es así. Ahí es donde se presenta el otro problema: ¿cuáles van a ser los mecanismos de supervisión, control y seguimiento para que esos buenos diseños no terminen en malos resultados? No es un problema menor.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

Hay dos ideas que quisiera subrayar. Primero, que luego de la reforma al artículo 1º toda política pública es una política de derechos humanos, porque toda la acción y

obligación primaria de cualquier autoridad del Estado mexicano es promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos. Ahí es donde radica la potencia de esta reforma, pues no es nada más un conjunto de ideas, sino que modifica la acción del conjunto de las autoridades y del Estado mexicano.

El segundo punto es que en realidad no hay una política pública, hay muchas políticas públicas. Es decir –y por eso me parece que hay que tener cuidado con el uso de la política pública como la solución mágica–, las políticas públicas implican que su contenido normativo y su horizonte se definen con base en el contenido de los derechos y los principios, que son los que hacen que los derechos humanos constituyan un entramado complejo. No vemos, en un curso de acción en el tiempo, cada derecho en su individualidad, vemos el conjunto de los derechos. Esta nueva manera es la que, me parece, tendrá que ir modificando la forma en la que se diseña, se implementa y se evalúa la política pública. Porque quien diseña la política no es adivino, y lo que sí sabemos es que la realidad es mucho más compleja y tiene muchísimas más vicisitudes de las que uno puede suponer. La evaluación de este proceso permite reconducir el camino y esto plantea una nueva manera de articular las políticas públicas.

Otro elemento que rescato es que esta reforma da –o puede dar– un nuevo sentido a la política, porque la política, reitero, es ese espacio discreto donde los partidos políticos presentan los diferentes caminos, las distintas alternativas concretas, para dar contenido cabal a los derechos. Y los mecanismos de rendición de cuentas, que Ricardo García Cervantes señaló con insistencia, son los que permiten evaluar la acción política desplegada mediante las políticas públicas. Hay implicaciones muy importantes de esta reforma para el diseño de las políticas públicas, que van a evitar lo que Gonzalo Hernández Licona bien describió como el mecanismo técnico, tecnocrático. Ahí es donde los principios nuevamente cobran sentido, en la interdependencia, en la integralidad, en la progresividad, porque son cursos de acción orientados en una dirección específica.

Pero quisiera reiterar un último elemento, apuntado desde mi primera intervención: debemos tener mucho cuidado con el diseño y alcance de los mecanismos de garantía, porque al adoptar decisiones que no tomen en consideración el diseño de política, se corre el riesgo de deformar el proceso mismo de la política. Ahí tenemos que encontrar –y esto representa un desafío enorme para los políticos, para los administradores y para los jueces– cómo empezar a dialogar para construir sentidos de horizonte más amplios, que no vean sólo el caso concreto, sino un horizonte mucho más extenso.

Pongo un solo ejemplo que, por cierto, retomo del que ya di. Tenemos recursos para 10 000 vacunas y nos proponemos como horizonte llegar en cinco o seis años

al universo total. Pero quien tiene el turno 10 001 va con un juez y le dice: "Yo quiero también ser vacunado". Sin duda, todos estaríamos de acuerdo en que tiene derecho, eso no está en disputa. El problema es que si reivindica su derecho por este mecanismo, alguien de los primeros 10 000 va a quedar fuera.

Ésos son los complejos dilemas que implican estas decisiones y estos balances. Demandan una acción coordinada del Estado y una visión que se debe ir construyendo, pues hoy no existe. Hay avances importantes, hay que reconocerlo, que nos permitirán tener en el mediano plazo un país, como decía Ricardo Sepúlveda, que no sea un Estado de derecho, sino un Estado de los derechos.

RICARDO GARCÍA CERVANTES

Quisiera seguir bordando, ahora desde una perspectiva un poco más práctica, sobre la nueva racionalidad de las políticas públicas a partir de la nueva dimensión de los derechos humanos, fundada en la reforma constitucional. Empiezo por señalar que distingo entre lo que es la política y los partidos políticos; luego, la puedo concentrar en su representación parlamentaria y ya adquiere una función de Estado, y el diseño de las políticas públicas como la atención de los problemas públicos. Hay diferencias, pero no voy a abundar al respecto; solamente diré que las políticas públicas no pueden estar en el debate de los partidos, tienen que estar en el debate de la solución de problemas públicos, de los problemas de todos, de la *polis*.

Quiero traer a colación en esta nueva dimensión de racionalidad lo que parece que se ha propuesto el presidente Enrique Peña Nieto como una estrategia de gestión gubernamental: la coordinación. Se ha insistido en la necesidad de coordinar los esfuerzos. Se ha hablado de la escasez de los recursos, de la generalización de los problemas en los ámbitos municipal, estatal y federal; son los mismos problemas y las mismas problemáticas. Se requiere, por ello, la coordinación de las diferentes esferas de gestión gubernamental en los tres niveles de gobierno, porque recursos escasos, adicionalmente descoordinados en su aplicación y atomizados en su responsabilidad, no pueden enfrentar y ofrecer una solución a un problema público. A partir de la nueva racionalidad de los derechos humanos, pondré un ejemplo práctico que tiene que ver con mi esfera de responsabilidad actual.

¿Qué sucede con la responsabilidad municipal de administración de los recintos para depósito de los restos humanos, los panteones? ¿No requiere el municipio estar coordinado con la función del Estado, con la entidad federativa? Es decir, tener perfectamente identificado el resto humano y, de ser posible, investigadas las causas por las

cuales perdió la vida esa persona. ¿Y no es también necesario que la federación tenga una capacidad de intervención subsidiaria para proporcionar las herramientas científicas y periciales especializadas que el país no puede darse el lujo de tener en todas las entidades? En el momento en que se rompe la coordinación, se niega el acceso a la justicia, el derecho a la verdad, la garantía de no repetición y la garantía de reparación integral. Y no es más que reconocer que la coordinación en la nueva racionalidad de los derechos humanos impone a todos –y particularmente al Ejecutivo– proveer lo necesario en la esfera administrativa para la estricta aplicación de estos derechos. Hoy, proveer en la esfera administrativa, tanto municipal como estatal y federal, implica utilizar recursos escasos, repartir responsabilidades y funciones coordinadas para dar un solo resultado: generar una solución a un problema público.

Podríamos poner más ejemplos, pero sólo quería mostrar cómo también va a impactar en un nuevo federalismo y en una nueva base de organización de la administración pública –que es el municipio– la nueva racionalidad de diseño de políticas públicas desde la función elemental, la del primer contacto del ciudadano con su autoridad, hasta la esfera federal. El nivel federal también debe proveer a través del ejercicio de la función reglamentaria lo que ahora el Estado y los servidores públicos de todos los niveles y en todos los poderes están obligados a incorporar en su gestión, que es la garantía, promoción y realización o materialización de los derechos fundamentales.

Ésa sería, de alguna manera, una conclusión de lo que concibo como la nueva racionalidad, que no sólo son los principios de eficacia, eficiencia, economía y oportunidad, sino que ahora deben incluir los de realización y materialización de los derechos fundamentales que están encomendados por igual a los tres órdenes de gobierno, así como a los poderes de la República y a los poderes estatales.

No hay forma de hacer distingo ni de evadir responsabilidades. La única manera de cumplir con la responsabilidad es a partir de la coordinación, de un reparto de funciones y recursos que, siendo públicos, están destinados a generar el mismo bien público: la cultura de materialización y vigencia de los derechos humanos fundamentales.

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA

Regreso a mi ejemplo, y si me lo permiten, lo voy a modificar un poco. Un chico quiere casarse con una chica, están en la etapa del enamoramiento y él le dice: “Te quiero mucho y quiero que te cases conmigo. Y, ¿sabes qué?, te prometo que nuestros hijos van a tener derecho a estudiar un doctorado en una universidad de calidad y a poseer un coche a partir de los 18 años de edad. Además, todos vamos a tener derecho a comer

dos veces a la semana en un restaurante de calidad". La chica, si es suficientemente lista, diría: "Me parece bien, pero ¿cómo le vamos a hacer tú y yo para comprar todo eso y qué quiere decir 'una universidad de calidad'?".

Mi impresión es que lo que está plasmado en la Constitución es el enamoramiento que le hicieron los amigos del Congreso al pueblo mexicano, y simplemente está faltando la otra parte: los *cómo*s. Es ahí donde, si no nos queda clara la situación, puede haber un problema matrimonial muy grande, porque o se queda todo simplemente en "te prometo hacer cosas" o empezamos a demandar al esposo o a la esposa por no haber cumplido lo que prometió hace tiempo. De hecho, un problema concreto del país es que podríamos, como en Colombia, empezar a judicializar los derechos sociales, lo que nos llevaría a un desorden financiero muy importante.

Si recuerdan, algunos de los derechos que están plasmados en el artículo 4º constitucional son: "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará". ¿Qué es nutritiva, qué es suficiente y qué es de calidad? Nadie lo sabe. "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar". ¿Qué es un medio ambiente sano? Nadie lo sabe. "Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible". ¿Qué es suficiente, qué es salubre, qué es aceptable? Nadie lo sabe.

Entonces, se podría tener eventualmente un conjunto de la población demandando al Estado con las siguientes palabras: "No tengo agua suficiente ni salubre y por lo tanto tú me la tienes que dar". Y dado que no hay metas, el Estado bien podría decir: "Como no está claro qué es, luego platicamos y vemos cómo le hacemos". Por lo tanto, para materializar el derecho, "bajarlo" de la norma constitucional a la política pública y que sea efectivo, se requiere establecer elementos y metas concretas.

Tenemos algunas ventajas hoy en día: la Ley General de Desarrollo Social le pide al Coneval una medición de la pobreza con base en derechos sociales. Es decir, el Coneval tuvo que plantear un conjunto de metas concretas para decidir qué población era o no era pobre en cada una de las dimensiones. Pongo como ejemplo la carencia de calidad y espacios de la vivienda. Si los techos son de material de desecho, lámina, cartón o menos, no son adecuados; si los muros son de barro, carrizo, bambú, palma, lámina de cartón o menos, no son adecuados; si los pisos son de tierra, no son adecuados; si el hacinamiento es igual o mayor a 2.5 personas por cuarto, tampoco es adecuado. Es decir, esta forma de medir la pobreza es un avance importante para medir algunos núcleos básicos de algunos de los derechos, pero –ojo– esta medición de pobreza no es una medición de corto, mediano y largo plazo de acceso a los derechos sociales. Mi

sugerencia es que para que el país no se llene de conflictos judiciales provocados por la imposibilidad de resolver los problemas con recursos escasos, debemos establecer metas concretas de corto, mediano y largo plazo para cada uno de los derechos, y que el Estado se comprometa a que éstos vayan siendo, de manera progresiva, los mínimos que todo mexicano deba tener. Así será posible prevenir una judicialización de los derechos y ordenar la política pública.

Otra ventaja: en vez de que los gobiernos de cualquier partido empiecen a diseñar programas sin sentido –aquí reparto lentes, acá bastones–, ya que en buena parte éstos se diseñan a la busca del posible votante, los diferentes programas sociales tendrían una guía principal que sería, como dice la Constitución, los derechos humanos.

RICARDO SEPÚLVEDA IGUÍNIZ

Quisiera referir cuáles son los lineamientos que se han determinado para la elaboración del PNDH, que pretende ser, precisamente, el instrumento rector para la elaboración de la política de Estado. Algunos de estos lineamientos están tomados de las recomendaciones internacionales, otros de la experiencia, pero algunos de ellos nos presentan retos muy importantes que implican idear, entre todos, los mecanismos que nos permitan lograr los propósitos. Uno de ellos es su verdadero alcance nacional.

El primer compromiso con el que se inicia hoy la elaboración del PNDH es garantizar la participación de la sociedad civil en todas sus etapas. Más allá de un elemento básico de cualquier sociedad democrática, éste es un punto que está plasmado en las recomendaciones internacionales y es, además, sin duda alguna, una garantía de efectividad, de concreción y de legitimidad para la política de derechos humanos.

Pero hay una razón más por la cual se debe garantizar la participación de la sociedad civil, y es que se trata de un derecho humano: la participación de la sociedad, de los ciudadanos, de las personas, es un derecho humano y por ello el PNDH y la elaboración de políticas públicas en esta materia deben ser un ejemplo de cómo se lleve a cabo esta participación.

El segundo lineamiento es el cumplimiento de los estándares internacionales. En este caso hay datos que se están valorando y revisando; entre otros, las experiencias de otros países en la elaboración de programas nacionales de derechos humanos. Si se revisa la información, es posible percatarse de que México es uno de los países que más programas de derechos humanos ha elaborado y que muchas naciones, por otro lado, no lo han hecho; asimismo, que existen muchos modelos. Todo ello indica que se trata de una experiencia reciente, en evolución, que aún no está totalmente madura y consolidada en el mundo. La recomendación internacional de elaborar planes o progra-

mas de derechos humanos data de 1993; se emitió durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena. De entonces a la fecha, alrededor de 30 países han implementado esta acción, México entre ellos. Hoy revisé algunas noticias al respecto y me di cuenta de que, por ejemplo, Perú está a punto de publicar su programa, ya había dado a conocer un programa anterior, pero lo ha actualizado. Honduras también se encuentra en este proceso. Es un proceso del que se puede aprender mucho sobre lo que pasa en el ámbito internacional, porque no sólo podemos recibir muy buenas experiencias, sino también impulsar estos procesos ejerciendo un liderazgo desde México hacia Latinoamérica e incluso en otras regiones.

El programa –y éste es el tercer punto a mencionar– debe ser integral y transversal. El tema de la transversalidad es inherente a la naturaleza de los derechos humanos, pero el asunto de la integralidad tiene como sentido subrayar no sólo el impacto del programa sobre los demás proyectos gubernamentales –los sectoriales, los regionales, los institucionales, los especiales, entre otros–, sino que también sirva de programa rector para los demás planes.

Hoy ya se han previsto, tanto en leyes como en el Plan Nacional de Desarrollo, muchos programas nacionales. Se está planeando, por ejemplo, un programa nacional de migración, un programa nacional de seguridad, y así nos vamos a topar con que el PNDH podría acabar compitiendo con los demás programas, como si fuera uno más. Por eso no basta con señalar que es un programa transversal; también hay que hacer énfasis en que es integral.

Un cuarto lineamiento acordado es el de su alcance nacional. Es ahí donde se presenta un gran reto, ya que se trata de lograr que un proceso que en principio se origina en el ámbito de las autoridades federales pueda comprometer a los estados. El mensaje que se pronunció hoy en la sesión de la Comisión de Política Gubernamental fue que este programa fuera un detonante para la elaboración de uno semejante en cada entidad federativa. Esto tiene especial relevancia si se considera que a partir de la elaboración del primer programa nacional, sólo el Distrito Federal y Oaxaca tienen un programa de derechos humanos. No hay ningún otro programa estatal de este tipo.

La siguiente etapa nos presenta este reto como uno de los más importantes. De hecho, ese sentido tuvo hoy la presencia del gobernador de Coahuila, Rubén Moreira, en la sesión de la Comisión de Política Gubernamental de Derechos Humanos, pues él es presidente de la Comisión de Derechos Humanos en la Conferencia Nacional de Gobernadores. Sin embargo, es un mecanismo limitado para garantizar el compromiso de las entidades federativas. Por eso, este tema se mantiene abierto al análisis y al debate; la interrogante sigue vigente.

Otro reto es el mecanismo de evaluación, que también ha sido uno de los puntos débiles en las anteriores experiencias. Se requiere un verdadero mecanismo de evaluación que permita contar con un informe, que hoy no tenemos, de cómo nos ha ido con los anteriores programas. Hoy no se sabe cuál es el avance, y eso es lo primero que se tendría que hacer.

Tenemos un camino andado, no se trata de hacer el PNDH como si partiéramos de cero; más bien se trata de valorar los esfuerzos anteriores y ponerlos al día, pero para eso necesitamos hacer una evaluación de su desarrollo. Sin duda que hemos avanzado mucho, tan es así que una de las primeras acciones del programa de 2004 era llevar a cabo la reforma constitucional, y hoy estamos en el segundo aniversario de esa reforma.

Por último, me referiré a la necesidad de definir un responsable de la conducción y ejecución del PNDH, con el propósito de alcanzar la compleja coordinación que se debe lograr. En los últimos años, gracias al impulso de muchos actores, se han multiplicado las instancias, las políticas, los recursos e inclusive las disposiciones normativas en materia de derechos humanos. Hoy es momento de que todo eso lo pongamos junto en la mesa y digamos cómo lo vamos a coordinar, en aras de su mayor efectividad.

LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA

Este seminario es parte de un proyecto más grande que se está elaborando en el Instituto Belisario Domínguez; los profesores investigadores que formamos parte de él tenemos la intención de generar un texto que funja como un manual, una herramienta de ayuda a lo largo del proceso de consolidación de la reforma constitucional, tanto en la parte de la legislación como en la parte de la política pública y la jurisdiccional. Es un trabajo que está por venir.

Clausura

CIRO MURAYAMA RENDÓN

Ha sido ésta una jornada tan intensa como productiva. Agradezco, por supuesto, a los ponentes que con su conocimiento, experiencia y disposición hacia el Instituto Belisario Domínguez han dado la sustancia a los trabajos de hoy.

Es un conjunto de aportaciones que, como ya decía el doctor Luis Daniel Vázquez, van a derivar en una publicación que pueda servir para que en los diferentes órdenes de gobierno, en los distintos poderes y, por supuesto, en el ámbito de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, se cuente con elementos para ir extendiendo el conocimiento sobre esta importante reforma, con el ánimo de que finalmente la sociedad se apropie de ella, lo que es, quizá, la condición última para que sea una realidad.

También, gracias a la riqueza del seminario, nos parece muy importante editar una memoria de esta reunión, que puede ser un producto de gran valor para la discusión, para la mejor comprensión del tema. Lo haremos en versión impresa y, por supuesto, para que esté descargable de manera digital en la página web del Instituto Belisario Domínguez. Veremos también la posibilidad de que el espléndido trabajo que han hecho los compañeros del Canal del Congreso, que ha permitido que estas sesiones se transmitieran en vivo a lo largo de todo el día, esté a disposición de todo el público.

Así que este seminario no concluye; formalmente lo cerramos hoy, pero es una semilla para continuar un proceso de crecimiento y desarrollo para inyectar savia a la deliberación, a los derechos humanos en México, a la democracia en nuestro país.

Sin más, procedemos a hacer la clausura formal de este seminario. Siendo las 20 horas, 22 minutos del lunes 27 de mayo, damos por concluidos los trabajos de este Seminario Internacional Derechos Humanos, Jerarquía Normativa y Obligaciones del Estado.

SIGLAS

ccc	Corte Constitucional de Colombia
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DIDH	Derecho internacional de los derechos humanos
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ITAM	Instituto Tecnológico Autónoma de México
PDHDF	Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
UIA	Universidad Iberoamericana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

La reforma constitucional en materia de derechos humanos efectuada en junio de 2011 repercutirá en las decisiones de los distintos niveles y órdenes del Estado mexicano. Se podría decir, por ello, que es también –aunque no se le haya llamado así– una profunda reforma del Estado, pues implica cambios en las obligaciones y la manera de trabajar de todos los servidores públicos y las instituciones públicas del país.

A raíz de esta reforma se hace necesario adquirir una perspectiva que anteponga los derechos humanos a cualquier otra consideración. Es natural, entonces, que las nuevas disposiciones establecidas en el artículo 1º hayan despertado polémica y generado algunas inquietudes.

Con el fin de precisar las características de estas modificaciones constitucionales, discutir sus aportaciones y aclarar algunas dudas sobre su alcance y aplicación, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República organizó el Seminario Internacional Derechos Humanos, Jerarquía Normativa y Obligaciones del Estado, en el que participaron juristas, legisladores, funcionarios públicos y expertos en derechos humanos, entre otros especialistas.

Al reunir en esta Memoria las ponencias y debates que tuvieron lugar en el seminario se busca contribuir a que en los diferentes órdenes de gobierno, en los distintos poderes y, por supuesto, en el ámbito de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, se cuente con elementos para ir extendiendo el conocimiento de esta trascendente reforma, con el ánimo de que finalmente la sociedad se apropie de ella, lo que es, quizá, la condición última para que se convierta en realidad.

ISBN: 978-607-8320-06-6



9 786078 320066



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República