

C A P Í T U L O

1

UNA REFORMA CONSTITUCIONAL CON VOCACIÓN INTERNACIONAL

El bloque de constitucionalidad como nota distintiva

La reforma en materia de derechos humanos no llegó sola. En un país acostumbrado a modificar su constitución de manera constante –y muchas veces incoherente– no debe sorprender que a la operación constitucional en este ámbito la precedieran otras reformas de gran trascendencia.¹ Tal es el caso de las reformas sobre amparo, acciones colectivas y justicia penal que desde 2008 y hasta el mismo 2011 fueron delineando un nuevo marco normativo relacionado de manera directa o indirecta con los derechos humanos (cuadro 3).²

¹ El origen de estas reformas se explica por la situación de los derechos humanos en el país y el deficiente funcionamiento del sistema de impartición de justicia. Cfr. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, México, 52º periodo de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/cedaw/cedaw_7_y_8_informe.pdf>; Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, 49º periodo de sesiones, 29 de octubre a 23 de noviembre de 2012, CAT/C/MEX/CO/5-6, disponible en: <http://hchr.org.mx/files/Comites/CAT-MEX_2012.pdf>; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, 19º periodo de sesiones, 20 de diciembre de 2011, A/HRC/19/58/Add.2, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf>; Human Rights Watch, *Ni seguridad ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, Estados Unidos de América, Human Rights Watch, noviembre de 2011, disponible en: <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico111spwebwcover.pdf>>.

² Para conocer el contenido de estas reformas y un análisis de su potencial, véase el Anexo III.

CUADRO 3

Reformas constitucionales relacionadas con los derechos humanos en México, 2008-2011

Reforma	Fecha de publicación	Artículos reformados
Justicia penal	18 de junio de 2008	16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123
Acciones colectivas*	29 de julio de 2010	17
Amparo**	6 de junio de 2011	94, 103, 104 y 107
Derechos humanos	10 de junio de 2011	1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105

* Con la reforma legal del 30 de agosto de 2011 (Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Civil Federal, Ley Federal de Competencia Económica, Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros).

** Con la reforma legal del 2 de abril de 2013.

De alguna manera, el artículo 1º constitucional es el eje articulador para la implementación de todas estas reformas. Se trata de una norma que, entre otros elementos, incorpora un concepto de gran relevancia en este sentido y que también ha sido motivo de múltiples polémicas: el *bloque de constitucionalidad* o *bloque de derechos*.

El concepto de bloque de constitucionalidad se construyó en el derecho comparado desde mediados del siglo xx y fue empleado por primera vez en el Consejo Constitucional francés en 1966 para referirse a un conjunto de normas y principios superiores con los que las disposiciones ordinarias se someten al control de constitucionalidad de dicho Consejo. Esta figura ha sido utilizada por los poderes constituyentes o los tribunales constitucionales de algunos de los países que pertenecen a la misma tradición jurídica que México; entre otros, España, Colombia y Ecuador. Se refiere a la existencia de normas constitucionales que no aparecen directamente en el texto constitucional y que pueden provenir de tratados internacionales o incluso de documentos históricos (es el caso, en Francia, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789) y complementan a la Constitución, con lo que ésta se expande.³

³ Rodrigo Uprimny, "Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal", en Rodrigo Uprimny Yepes, Gerardo Barbosa Castillo, Alejandro Aponte Cardona, Óscar Julián Guerrero Peralta, Darío Bazzani Montoya y José Joaquín Urbano Martínez, *Reflexiones sobre el nuevo sistema procesal penal. Los grandes desafíos del juez penal colombiano*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2004, pp. 21-66, disponible en: <<http://www.ejrlb.net/biblioteca2011/content/pdf/a16/16.pdf>>.

En América Latina esto se materializa mediante la incorporación de normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales específicos así como con la interpretación que se ha hecho de estas normas, por ejemplo, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En realidad lo que determina que ciertas normas amplíen el contenido constitucional no es tanto su procedencia sino su contenido. Serán incorporadas, entonces, las normas provenientes de diversas fuentes que se refieran a los derechos humanos y sus garantías.

El bloque en México

La reforma al artículo 1º reconoce en general la incorporación, con jerarquía constitucional, de las normas de derechos humanos de fuente internacional. Esto constituye una apertura del derecho constitucional mexicano al derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y establece la obligación de aplicar todo el conjunto normativo internacional del que México es parte para la protección de las personas (normas y jurisprudencia) y no sólo la norma sujeta a la interpretación exclusiva de las autoridades mexicanas. Por eso es posible afirmar que en México ahora se cuenta con un bloque de derechos o bloque constitucional.⁴

Dicho bloque se construye a través de la cláusula de recepción del DIDH⁵ que se hace en el párrafo primero del artículo 1º constitucional, así como de la inclusión en el párrafo segundo del principio de interpretación conforme. Este último constituye un método de interpretación que sirve para garantizar que, a pesar de la ampliación de la materia constitucional, siga existiendo coherencia normativa. Esto es posible porque impone a los jueces la obligación de procurar la armonización, complementariedad e integración de las normas constitucionales y convencionales con aquellas que provienen de fuentes de menor jerarquía normativa. Así, el bloque se integra, pero –contra lo que algunos han planteado– no representa un factor de crisis para el ordenamiento jurídico.

⁴ Se considera más adecuada esta terminología debido a que el desarrollo del concepto de bloque de constitucionalidad en el derecho comparado no siempre se ha referido a normas de derechos humanos, como en el caso de España, donde hace alusión a las normas de delimitación de competencia contenidas en los estatutos de autonomía. Cfr. Louis Favoreu y Francisco Rubio Llorente, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991.

⁵ En este sentido es importante recordar que la figura de la recepción en el derecho propio de fuentes normativas distintas no es algo nuevo en los ordenamientos jurídicos de tradición romano-germánica; es precisamente a través de esta figura que el derecho romano resultó apropiado en los diferentes ordenamientos jurídicos europeos, con lo que se creó el llamado *ius commune* en la Baja Edad Media.

El bloque de derechos, conformado en principio por las normas constitucionales y convencionales de derechos humanos, se complementa con aquellas que son resultado de su interpretación nacional e internacional. Esto permite que se genere un núcleo de normas de derechos humanos integradas a partir de distintas sedes y fuentes.

El bloque constitucional de derechos tiene su fundamento en el artículo 1º pero se complementa con los artículos 133 y 105. Sin embargo, durante años la interpretación del artículo 133 que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) impidió que las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales tuvieran rango constitucional. De hecho, a partir de la reforma de 2011 se han sucedido una serie de debates y decisiones de los tribunales mexicanos, y en particular de la SCJN, que han venido modelando los alcances de la nueva realidad constitucional en lo relativo a la jerarquía normativa.

Dos casos de reconocimiento implícito del bloque constitucional de derechos humanos

Aunque no se señale de forma explícita, los ejercicios de interpretación sobre derechos humanos, tanto en la Corte IDH como en la SCJN, van perfilando este único conjunto normativo. Enseguida se muestran dos ejemplos de esta tendencia.

En el Caso Radilla Pacheco vs. México,⁶ resuelto por la Corte IDH, así como en los tres casos subsiguientes contra el Estado mexicano –Caso Fernández Ortega y otros,⁷ Caso Rosendo Cantú y otra⁸ y Caso Cabrera García y Montiel Flores⁹–, se determinó que el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo al fuero militar debía ser interpretado de conformidad con otras disposiciones constitucionales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la jurisprudencia de la Corte IDH, como el conjunto normativo y jurisprudencial que establece el derecho al juez, que configuran esas disposiciones y los criterios jurisprudenciales.¹⁰

⁶ Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de noviembre de 2009, serie C núm. 209, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf>.

⁷ Corte IDH, Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C núm. 215, disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/informes/fernandezortega.pdf>>.

⁸ Corte IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de agosto de 2010, serie C núm. 216, disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/informes/rosendocantu.pdf>>.

⁹ Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C núm. 220, disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/informes/montielcabrera.pdf>>.

¹⁰ El párrafo 338, *in fine*, señala: "... Es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto

El derecho a tener acceso a un juez civil no está previsto de manera expresa en la CADH ni en la Constitución mexicana. Sin embargo, la Corte IDH lo derivó y lo dotó de contenido a partir de los artículos 8.1 y 25 de la CADH y la jurisprudencia que ha venido construyendo desde 1999 con el Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú,¹¹ a los que se suman varias disposiciones de artículos de la Constitución mexicana: el 17, párrafo segundo, sobre el derecho de acceso a la justicia,¹² y el 20 “C”, fracción II, sobre el derecho de la víctima a “intervenir en el juicio”. De esta manera, la Corte IDH amplió la base constitucional y configuró un bloque constitucional en la materia.

El segundo caso es el de la Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, en la cual la SCJN declaró inconstitucionales algunos preceptos de una ley de Yucatán¹³ porque contravenía disposiciones contenidas en tres tratados internacionales,¹⁴ los cuales establecen como excepción a los trabajos forzados u obligatorios el que sean impuestos como pena por autoridad judicial. Esto implicó la falta de correspondencia entre las disposiciones de Yucatán y las convencionales.

Al considerar los tratados internacionales como parte del entramado normativo que sirvió de referente interpretativo para las normas sobre derechos humanos, la SCJN determinó que éstos ofrecían una protección mayor que la Constitución, incluso ante una previsión constitucional que expresamente era compatible con la legislación sujeta a examen.¹⁵ De esta manera, se dotó de contenido al artículo 5º de la Constitución al interpretarse de conformidad con los artículos 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2º del Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo y 6º de la CADH.

prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención. En términos prácticos, la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política mexicana debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución mexicana”.

¹¹ Corte IDH, Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de mayo de 1999, serie C núm. 52, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf>.

¹² “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

¹³ Los artículos 72, fracción V, primer párrafo, y 73, fracción V, así como el artículo 68 de la Ley de Prevención de las Adicciones y Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del estado de Yucatán.

¹⁴ El Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la CADH.

¹⁵ Artículo 21 de la Constitución mexicana, que en el contexto de la reforma constitucional en materia penal de 18 de junio de 2008 incorporó al trabajo en favor de la comunidad en el catálogo de sanciones permisibles en sede administrativa.

En consecuencia, el contenido constitucional de la libertad de trabajo deviene no sólo en el conformado por la previsión constitucional, sino además por las convencionales que condicionan las restricciones a este derecho,¹⁶ y que conforman un bloque constitucional sobre derechos humanos. De esta forma, el resultado fue la declaración de invalidez –inconstitucionalidad– de los preceptos por su incompatibilidad con un conjunto de disposiciones convencionales que nutren el contenido de un derecho constitucional.

Todo lo anterior implica, entonces, que el bloque de derechos, conformado en principio por las normas constitucionales y convencionales de derechos humanos, se complementa con aquellas que son resultado de su interpretación nacional e internacional. Esto permite que se genere un núcleo de normas de derechos humanos integradas a partir de distintas sedes y fuentes.

Cabe mencionar que, en septiembre de 2013, el Pleno de la SCJN, con una votación de diez contra uno, determinó que los derechos humanos constitucionales y de fuente convencional tienen rango constitucional y son parámetro de validez de las demás normas del ordenamiento. Asimismo, con una votación de seis contra cinco acordó que la jurisprudencia de la Corte IDH será vinculatoria para los jueces nacionales incluso en aquellos casos en los que el Estado mexicano no sea parte.

¹⁶ La SCJN señaló lo siguiente, en un párrafo que indica la conformación del bloque en materia de derechos humanos: “De la aplicación de este estándar como parámetro de control se concluye que debe declararse la invalidez de los artículos impugnados por resultar contrarios a la interpretación más favorable que se desprende de los artículos 1º, párrafo segundo en relación con el 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado conforme a los artículos 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2º del Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo y 6 de la Convención Americana”. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de febrero de 2012, Estudio de fondo, considerando quinto, correspondiente al Análisis de la violación a la libertad de trabajo (artículos 5º y 21 constitucionales), p. 35.