

Juan N. Silva Meza (México)\*

## El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México\*\*

### RESUMEN

El artículo explora en detalle las transformaciones del sistema normativo originado en la reforma constitucional mexicana del 10 de junio de 2011, con especial interés en su impacto en los derechos humanos. En este sentido se abordan dos temas principales. El primero es la identificación de las transformaciones constitucionales en derechos humanos que hacen posible hablar de un cambio de paradigma en el derecho mexicano. El segundo es una reflexión en torno a las posibles y renovadas exigencias que las reformas constitucionales de 2011 representan para la labor jurisdiccional en México.

**Palabras clave:** reforma constitucional, control jurisdiccional, responsabilidad del Estado, derechos humanos, derecho internacional de los derechos humanos, control de convencionalidad, México.

### ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel befasst sich mit den Rechtssystemänderungen gemäß der am 10. Juni 2011 vorgenommenen Reform der mexikanischen Verfassung und geht insbesondere auf ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte ein. In diesem Sinne behandelt er zwei Themenblöcke. Im ersten wird eine Identifizierung der menschenrechtsbezogenen Verfassungsänderungen vorgenommen, die es erlauben, von einem Paradigmenwechsel im mexikanischen Recht zu sprechen. Der zweite stellt Überlegungen zu den möglichen neuen Anforderungen an, die sich aus den Verfassungsreformen von 2011 für die Gerichtbarkeit in Mexiko ergeben.

**Schlagwörter:** Verfassungsreform, Gerichtsbarkeitkontrolle, Verantwortung des Staates, Menschenrechte, Internationales Recht der Menschenrechte, Normenkontrolle, Mexiko.

---

\* Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal (2011 a 2014).

\*\* Este ensayo se preparó originalmente para el volumen sobre derecho constitucional de los derechos humanos de la obra jurídica enciclopédica en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario.

## ABSTRACT

The article explores in detail the transformations of the normative system as a consequence of the Mexican constitutional reform of 10 June 2011, with a special focus on its impact on human rights. Thus, two main subjects are discussed. The first is identifying the human rights transformations to the constitution that allow us to speak of a paradigm change in Mexican law. The second is a reflection on the possible and increased demands that the 2011 constitutional reforms represent for the work of the courts in Mexico.

**Keywords:** constitutional reform, judicial review, State responsibility, human rights, international human rights law, conventionality contro,; Mexico

## 1. A manera de introducción

Varios meses han transcurrido desde que el 10 de junio de 2011 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* la más trascendental modificación a la Constitución Política mexicana en materia de derechos humanos. Si alguna comparación pudiera esbozarse, esta reforma es posible equipararla al momento en que en 1917 el texto fundacional de nuestro ordenamiento jurídico incorporó por vez primera los derechos sociales. Hoy, como en aquella época, la sociedad mexicana y sus autoridades enfrentamos el reto de hacer que en la vida diaria de las personas se reflejen los cambios constituidos como promesas en aquel papel.

A prácticamente 95 años de que entrara en vigor nuestra Constitución de 1917 todavía existen cuestionamientos sobre la naturaleza de los derechos sociales, todavía se enseñan en nuestras aulas supuestas diferencias estructurales que los separan de las tradicionales libertades civiles y políticas, todavía se acentúa la idea de generaciones entre derechos, su exigibilidad no se refleja en la práctica cotidiana y mucho menos su justiciabilidad es una firme constante en tribunales.

Para evitar igual destino para lo publicado el 10 de junio, son necesarias algunas reflexiones en torno a la manera en que la reforma constitucional de derechos humanos ha transformado el marco normativo sobre el que se trabaja en el ámbito jurisdiccional, a la par que los mecanismos o herramientas de los que se sirve esta función estatal. Lo segundo pese a que mientras se escriben estas líneas está pendiente la reforma legal que tiene por encomienda desarrollar otra de las reformas estructurales de 2011, la del juicio de amparo, pues de modo alguno es posible negar que la reforma de derechos humanos por sí misma ya les impacta.

Dos son entonces los temas sobre los que aquí se propone dialogar. Por un lado, las transformaciones que nuestro sistema jurídico ha experimentado con la reforma constitucional de derechos humanos, que han ocasionado que diversas voces afirmen que estamos ante un verdadero cambio de paradigma en nuestro derecho. Por el otro, las renovadas exigencias que esa reforma impone a aquellos a quienes se encomienda la labor jurisdiccional, desde la forma en la que se interpretan tanto los preceptos normativos sustantivos como los adjetivos o procesales que ordenan su actuar, hasta el modo en que se percibe el fin de su función para con la gente.

Lo anterior sin limitarse a un único enfoque, porque para estar a la altura de las expectativas que las reformas constitucionales abren para las personas en nuestro país no conviene seguir separando planteamientos que coincidan en hacerlas una efectiva y útil realidad lo más pronto posible, solo porque unas propuestas provienen de la academia, otras del foro, unas más de las organizaciones civiles y otras llegan desde juzgados y tribunales. Las reformas de 2011 pueden mejorar la vida de todas las personas en México y, siendo esa su justa dimensión, corresponde a todo el mundo tomarlas en serio.

## **2. El contenido esencial de la reforma constitucional de derechos humanos**

La reforma en materia de derechos humanos introduce múltiples adecuaciones al texto constitucional. Imprudente sería analizarla sin referencia a otras reformas constitucionales más o menos recientes, como la penal, la de acciones colectivas, la de amparo, o incluso las publicadas en octubre de 2011 que incorporan el derecho a la alimentación, al deporte y la cultura física, o bien que refuerzan los derechos de la niñez como guías insoslayables de las políticas públicas del rubro. Sin embargo, en esta oportunidad se habrán de centrar las reflexiones de forma preponderante en las modificaciones relativas al artículo primero constitucional.

Cada párrafo nuevo del artículo primero constitucional conlleva implicaciones que hoy todavía permanecen inconmensurables. Cada párrafo tiene la capacidad de revolucionar nuestras relaciones sociales. Establece ahora el párrafo inaugural que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, a la par que de las garantías para su protección, así como que en conjunto su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que se fijan en el propio texto de la Ley Fundamental.

Continúa el segundo párrafo afirmando que las normas concernientes a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, siempre a favor de que a las personas se conceda la mayor protección. Cierra este marco el tercer párrafo, que ordena a todas las autoridades, acorde a sus competencias, respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que los informan, a la vez que les impone obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones.

Así sintetizados, estos tres párrafos están cambiando ya nuestro orden jurídico. Esta trilogía ha servido, por ejemplo, como uno de los pilares para que en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resolviera el expediente varios 912/2010, concerniente al cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída en el caso *Radilla Pacheco*. Precedente que a su vez ha revolucionado la impartición de justicia en el país al darle entrada al control de convencionalidad difuso al mismo tiempo que matiza el monopolio del control de constitucionalidad depositado en los tribunales federales.

De este último punto se reflexionará más adelante. Antes conviene dilucidar si de entre esos tres párrafos del artículo primero constitucional alguno impacta en mayor medida que los otros la labor jurisdiccional en México. Por supuesto, ello no tiene que ver con defender la idea de una jerarquía superior de algunas disposiciones constitucionales sobre otras, dado que del texto constitucional no se desprende diferenciación jerárquica alguna. No solo ello: que una autoridad se asumiera como intérprete infalible al respecto la haría dueña de la Constitución, fuera de toda competencia y contraviniendo su espíritu democrático.

De lo que se trata es de observar si alguna disposición constitucional condiciona más que otras la manera en que se desenvuelve la labor jurisdiccional consistente en interpretar y aplicar el propio texto constitucional. Con ese planteamiento clarificado, es posible sostener que el segundo párrafo del artículo primero constitucional introduce una norma con esa característica. “Conceder la mayor protección a las personas” se instituye como una norma guía y de apertura para interpretar todos los enunciados normativos que contiene nuestra Constitución y en esa medida, desde esta perspectiva, puede afirmarse como la esencia de la reforma.

Ciertamente, de coincidir en que conceder la mayor protección a las personas es el fin primordial de nuestro ordenamiento jurídico, o más, la esencia del derecho, el impacto de este posicionamiento trasciende por mucho la labor jurisdiccional. Sus implicaciones deberán informar la teoría con la que entendemos y explicamos el derecho y, en la práctica, la indicada norma guía debe condicionar el actuar de toda autoridad y particular. Obviamente, desarrollar esta cuestión excede el marco en el que se escribe, por lo que de momento solo corresponde emplear tal norma en nuestro análisis en torno a los tres párrafos del artículo primero constitucional.

Con esta advertencia anunciada, en lo que resta de este texto se intentará dotar de la interpretación más favorable a la protección de las personas a cada porción normativa sujeta a análisis, de la lectura que más extienda el ámbito de los derechos humanos o, en contrapartida, que más restrinja el actuar de las autoridades. Es por eso que acaba de afirmarse que la aceptación de la norma guía y de apertura recién propuesta conlleva implicaciones teóricas de gran calado. Es así pues, si queremos reformular nuestras tesis para que se ajusten a nuestra nueva realidad normativa, no serán certeros los posicionamientos regresivos.

### **3. El primer párrafo del artículo primero constitucional**

Al menos seis aspectos destacan del párrafo inaugural de nuestra Constitución. Comparte, como toda la reforma que se comenta, el cambio en la terminología con la que nos referimos a los derechos. No más *garantías individuales*, sino que ahora se acoge la expresión *derechos humanos*. Gran cantidad de líneas se han escrito acerca de las diversas implicaciones de emplear una u otra denominación y no tiene caso reiterarlas aquí. Solamente resaltar dos puntos.

Primero, se busca homologar el lenguaje del texto constitucional con el de los principales cuerpos normativos de fuente internacional, aunque en el interior todavía no se lo uniforme. Segundo, se acepta la figura de derechos humanos como una de derecho

positivo. Por bastante tiempo se ha intentado demeritar la expresión identificándola como un término perteneciente más al ámbito de la moral o la política que al campo del derecho. En demasiadas ocasiones se ha querido reducir a los derechos humanos como pretensiones sociales basadas en una idea de justicia pero sin sustento jurídico. No más de eso. Hoy, apelar a los derechos humanos como fundamento de exigencias sociales, con una argumentación adecuada, encontrará el máximo soporte dentro del sistema jurídico, con fuerza normativa constitucional.

El siguiente aspecto se vincula con lo anterior, pues, además del cambio lingüístico y del cambio teórico jurídico indicados, en el primer párrafo del artículo primero constitucional se sustituye la concepción de que los derechos se otorgan a las personas, para postular que los derechos humanos se les reconocen por el ordenamiento jurídico. Ello solo supone que el fundamento de los derechos no puede hallarse dentro del derecho, pero de ninguna forma debe pretextarse para sostener que los derechos humanos no son derechos positivos. No cambia la naturaleza jurídica de los derechos, sino el estatismo del derecho.

En palabras simples, lo que implica esta transformación en el modo de concebir los derechos, desde un punto de vista extrajurídico, es que las personas no le deben pleitesía, reverencia, acatamiento, sumisión, sometimiento u obediencia alguna al Estado porque les concede graciosamente sus derechos, sino que se sirven de las instituciones estatales y del derecho que las crea, organiza y norma, para que se les reconozcan los derechos por los que históricamente han luchado. Visto así, ese cambio de concepción puede contribuir al más ambicioso cambio cultural de compromiso democrático que se persigue con la reforma constitucional.

El tercer aspecto relevante es distinguir entre los derechos humanos y sus garantías. Tradicionalmente, tanto en el plano teórico como sobre todo en la práctica jurisdiccional, se asoció tan estrechamente a los derechos con sus garantías que se instituyó como creencia generalizada que en ausencia de las segundas no se contaba con los primeros. No existía en realidad un derecho si a la par no se establecía una disposición que incorporara por expreso obligaciones correlativas atribuidas a sujetos bien identificados, y más aún si ante el eventual incumplimiento de aquellas se regulaban mecanismos para revertir su infracción.

Solo si las personas tenían a la mano dispositivos para exigir que se sancionara y reparara la inobservancia de las obligaciones aparejadas a sus derechos podía hablarse con propiedad de que eran titulares de tales derechos. Por supuesto, una visión como la descrita dejaba tambaleante la fuerza normativa de nuestra Constitución Política así como la de los tratados internacionales que reconocían derechos. Ello era así, aunque por lo general se guardaba silencio al respecto, por cuanto únicamente se necesitaba de la omisión de legislación ordinaria que desarrollara dichas obligaciones y garantías para hacer de papel a los derechos.

Exactamente eso fue lo que les sucedió a los derechos sociales por décadas. Cuando las personas volteaban al texto constitucional y ahí leían que gozaban del derecho a un salario digno, del derecho a la vivienda, del derecho a la salud o del derecho a un medio ambiente adecuado, al demandar su respeto ante las autoridades encontraban como respuesta a sus exigencias que en realidad esos derechos no eran tal cosa, sino que se

trataban como normas programáticas que esas mismas autoridades buscaban alcanzar, pero según criterios de oportunismo.

De ahí que el establecimiento de los derechos sociales en la Constitución tomara exclusivamente un valor simbólico, pero no exigible y mucho menos justiciable. De ahí que derechos que buscaban apuntalar la libertad se tornaran en herramientas del clientelismo político. De ahí que el derecho en su conjunto perdiera credibilidad y fuerza normativa a la sombra de intereses políticos coyunturales. Afortunadamente, no más de eso, pues con la distinción expresa entre derechos y garantías para su protección, como hoy se lee desde el artículo inaugural del texto constitucional, aunque falten las segundas no pueden desconocerse los primeros.

El cuarto aspecto destacado es hacer explícito que los derechos de los que gozamos las personas no se agotan en los 136 artículos constitucionales sino que deben completarse con los reconocidos en los tratados internacionales que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico. En otras palabras, tratándose de derechos humanos, nuestro texto constitucional se ha abierto para incluir con idéntica fuerza normativa disposiciones de fuente internacional sobre la materia. Esta cláusula de apertura está dando pauta para reafirmar la presencia en nuestro sistema jurídico de un bloque constitucional extenso que impone más altos parámetros de validez.

Desde esa perspectiva, en sintonía con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo primero constitucional, sobre el que se reflexionará más adelante, parece que en un momento no muy lejano podrá trascenderse el tema de la jerarquía entre las distintas fuentes que reconocen derechos humanos. Vale por ello reiterar que, sea cual fuere el origen de las disposiciones en la materia, todas las normas de derechos humanos ahora constituyen estándares de validez con igual valor, frente a los cuales deben medirse todas las actuaciones de autoridad, sean estatales o provengan incluso de particulares, a través de mecanismos de control simultáneos.

Fijar la vista en que se trata de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte facilita la respuesta al eventual cuestionamiento en torno a si los tratados a los que hace referencia el texto constitucional —por ejemplo, en el párrafo primero de su artículo inaugural— son únicamente los identificados con el estatus de cuerpos normativos generales sobre derechos humanos, o bien si deben incluirse también tratados de derecho humanitario, en materia penal o incluso de libre comercio. Así ubicado, lo esencial son las normas, cualquiera sea el tipo de tratado del que deriven.

El quinto aspecto de importancia es que las limitaciones de los derechos no tienen cabida salvo en los casos y en las condiciones que nuestro texto constitucional establece. Propiamente hablando, la modificación experimentada en el párrafo primero del artículo inaugural de la Constitución hace notoria la distinción entre la restricción de derechos y su suspensión, siempre por lo que hace únicamente a su ejercicio. Lo anterior, sin embargo, no debe leerse como una flexibilización para limitar derechos, dado que lo esencial de esta porción normativa es la reiteración del carácter excepcional y reglado de tal proceder. Es una lista cerrada y explícita.

Es decir, los derechos humanos solamente se pueden restringir o suspender en los supuestos expresamente previstos en la Constitución. Y más: exclusivamente en las

condiciones en ella establecidas. Apreciadas en su conjunto, estas pautas se conforman en dos requisitos inseparables para limitar derechos. No basta con la posibilidad de desprender vía interpretación una hipótesis implícita de restricción o suspensión de derechos, en razón de que, si bien ese ejercicio hermenéutico podría concluir en un nuevo caso de limitación, nunca podría completarlo con la regulación de las condicionantes en las que opera, que solo pueden ser explícitas.

En otros términos, aunque en principio los casos en que pudieran restringirse o suspenderse derechos humanos podrían derivarse por vía de interpretaciones, aduciendo una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales —por ejemplo, al contrastar el enunciado normativo que reconoce un derecho con una diversa disposición orgánica del texto constitucional que confiere una atribución a alguna autoridad, para de esa forma buscar sustentar la limitación de ese derecho a la luz de dicha facultad—, lo cierto es que como las condiciones de tal limitación también deben tener base constitucional, ello es algo que solo puede ser expreso.

Quienes interpretan la Constitución pueden en un momento dado pretender haber descubierto nuevos supuestos de restricción o suspensión de derechos humanos, no explicitados en el propio texto constitucional, pero lo que de ninguna manera pueden atribuirse es la capacidad de derivar por vía hermenéutica las condiciones en las que operan tales casos implícitos de limitación de derechos, pues esa tarea corresponde en exclusiva a aquellos a quienes se encomienda el rol de instancia legisladora constitucional. Y si no se puede lo segundo, entonces lo primero no se sostiene. Por ello, bajo el texto constitucional reformado los dos requisitos son inseparables.

El último aspecto por recalcar, y no por ello de menor importancia, es que se señala como titulares de los derechos a las personas, no a los individuos. Sobre el particular, de entrada vale la pena descartar interpretaciones regresivas que cuestionan si el término *persona* excluye a las jurídicas o morales. Si bien es cierto que esta postura puede sustentarse en el artículo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la renuencia en sede interamericana para reconocer como titulares directos de derechos a las personas jurídicas, de inmediato debe desecharse, de cara a su artículo 29, dado que no favorece una mayor protección.

En México no ha existido problema alguno para reconocer como titulares de derechos a las personas morales desde hace bastante tiempo, y si ello es así no puede pretextarse una disposición de fuente internacional para tratar de revertir esta situación. Asimismo, si ha de seguirse una interpretación según el principio *pro persona*, es manifiesto que, de haberse buscado excluir a las personas jurídicas en esta cuestión, en el texto constitucional debió señalarse por expreso; al no ser ese el caso, se impone a quienes interpreten esta porción normativa no introducir distinciones allí donde no las hay. Menos para reducir la protección de derechos.

Salvada esta aparente regresión, lo realmente importante es que la sustitución del término *individuos* por el de *personas* deberá hacer innegable que en nuestro sistema jurídico se reconocen como titulares de derechos también a los colectivos. Ello debió ser una cuestión pacífica desde que se reformó el artículo segundo constitucional para incorporar con la máxima fuerza normativa los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, así como los de los grupos que se les puedan equiparar. Lamentablemente no

fue así, pero hoy tendría que disiparse cualquier duda en atención al matiz del componente individualista de los derechos humanos.

De esa forma, la reforma publicada el 10 de junio de 2011 se hace compatible con la modificación previa que experimentó el artículo 17 constitucional, con la cual se incorporaron a nuestro ordenamiento las acciones colectivas, a la par que con la reforma constitucional en materia de amparo que introduce la figura del interés legítimo colectivo. Ello por cuanto el establecimiento de mecanismos de garantía de derechos e intereses colectivos supone el reconocimiento de su titularidad, más allá de individuos, a grupos. Esta conclusión no puede negarse interpretando que solamente las personas individuales, y no los colectivos, son titulares de derechos

Evidentemente podrá seguir alegándose que *persona* no equivale a *grupo* o *colectividad*, pero el hecho es que tampoco se le opone de modo excluyente, y si a ello se añade que en la actualidad están previstos expresamente mecanismos de garantía de derechos e intereses colectivos, debe asumirse que la titularidad de estos presupone titulares del mismo talante, más allá de individuos que los conformen. Esto, por otro lado, no excluye que las personas pertenecientes a colectividades puedan hacer valer los derechos del grupo en su representación y buscar su justiciabilidad, precisamente bajo la figura del interés legítimo colectivo.

#### **4. El segundo párrafo del artículo primero constitucional**

En esta oportunidad, cuatro son las interrogantes que interesa responder a partir del análisis del segundo párrafo del artículo primero de nuestra Constitución. Una, identificar cuáles son las normas relativas a derechos humanos que deben interpretarse conforme al texto constitucional y al de los tratados internacionales en la materia. Dos, ubicar cuáles son esos tratados de derechos humanos. Tres, precisar los alcances y formas de operar del mandato de interpretación conforme. Cuatro, determinar la interrelación de este mandato con el expresado en la norma guía y de apertura consistente en “conceder la mayor protección a las personas”.

En ese orden, nuevamente bastaría recordar que a quienes interpretan un texto normativo no se les permite distinguir ahí donde no hay diferenciación alguna para de ese modo concluir una aparente obviedad: todas las disposiciones normativas en nuestro sistema jurídico deben interpretarse conforme a la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Sin embargo, esta cuestión no es así de simple. De hacerse explícito que las normas son el contenido de los enunciados normativos que pueden desprenderse de las disposiciones normativas surge una pregunta por cuáles son las normas relativas a los derechos humanos.

Por ejemplo, la legislación que regula la organización interna de una institución de gobierno ¿contiene normas relativas a derechos humanos?, o bien, el ordenamiento que reglamenta un mecanismo de garantía ¿incluye normas de esa naturaleza? Solo de afirmarse la presencia de normas de derechos humanos en esos cuerpos normativos podrá sostenerse pacíficamente que sus disposiciones normativas deben ajustarse a los mandatos de interpretación conforme y *pro persona* establecidos en el segundo párrafo del



artículo primero constitucional. De lo contrario, no faltará quien niegue tal posibilidad por la ausencia de tales normas.

Observado de esa manera, se transparenta la complejidad de este asunto, el cual por supuesto no se pretende resolver en este breve espacio. No obstante, tampoco existe impedimento para aventurar una alternativa de solución bastante sencilla. La propuesta consiste en enfocar el problema desde su otro extremo. Si se repara en que también esa porción normativa del artículo primero constitucional instituye como parámetros de validez al texto constitucional junto con los textos de los tratados internacionales sobre derechos humanos, haciendo explícita su máxima fuerza normativa, entonces se facilita una respuesta al dilema esbozado.

Se simplifica esta cuestión en tanto hoy no hay duda de que todas las disposiciones normativas en nuestro sistema jurídico deben ajustarse a la Constitución y los tratados sobre derechos humanos para conservar su validez, en atención al principio de supremacía normativa. Si ello es así, entonces en todo supuesto en el que se pueda vincular una disposición normativa con la observancia de cualquier derecho humano estará presente una norma relativa a esta materia, sin importar si el cuerpo normativo en el que se halle sea incluso orgánico, y por ende deberá seguirse una interpretación conforme y *pro persona*.

Aceptada esta fórmula para ubicar cuáles son las normas relativas a derechos humanos que deben interpretarse conforme al texto constitucional y al de los tratados internacionales en la materia, toca definir cuáles son esos tratados de derechos humanos.<sup>1</sup> La respuesta más ágil es afirmar que son aquellos de los que el Estado mexicano sea parte, como se lee en el primer párrafo del artículo primero de la Constitución o en sus artículos 15 y 105, fracción II, inciso g). Pero frente a esta postura cabe al menos una duda: ¿por qué se empleó una redacción diferente en este segundo párrafo?, ¿por qué se utilizan los tratados de la materia?

¿Acaso el mandato de interpretación conforme debe llevarse a cabo a la luz de todo tratado internacional que contenga normas de derechos humanos, sea o no parte el Estado mexicano? Si así es, ¿se afecta la seguridad jurídica de alguien?, ¿se vuelven inciertas las fronteras de nuestro sistema jurídico en tanto se pueden emplear como parámetros de confrontación de normas los que se deriven de textos normativos que ni siquiera son parte de tal ordenamiento? En términos más concretos, ¿es posible que una disposición de una ley cualquiera se contraste e interprete conforme a un tratado internacional que no es parte del orden jurídico?

Por sí mismas esas interrogantes hacen pensar en la prudencia de sostener que en realidad debe ignorarse la distinción incorporada en el segundo párrafo del artículo primero constitucional, resultante de compararlo con los textos de su primer párrafo y de los ya mencionados artículos 15 y 105, fracción II, inciso g), constitucionales. Pero eso tampoco es posible para intérpretes del derecho con ánimo de seriedad. Así, al menos otra respuesta es posible. Justamente, la que asocia la interpretación conforme con la

---

<sup>1</sup> Se da por descontado que hablamos de normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales. Como se explicó párrafos arriba, no importa si el tratado se identifica como un cuerpo normativo sobre derechos humanos, sino que las normas que a él se adscriben sí lo sean.

interpretación *pro persona*. Es en esa línea que se ha defendido la presencia de una norma tanto guía como de apertura.

La verdadera apertura de nuestro texto constitucional no es la de incorporar una norma positiva de reconocimiento para los tratados internacionales que contengan normas de derechos humanos. Eso ya estaba en el artículo 133 constitucional. Tal apertura, sin dejar de lado ni menospreciar la trascendencia de elevar dichas fuentes normativas de origen externo como supremos parámetros de validez junto con el texto constitucional, descansa en darle entrada a un mandato que obliga a quienes operan con normas vinculadas a derechos humanos a emplear siempre los más altos estándares a favor de las personas, aun si los tienen que importar.

Eso no quiere decir que un tratado internacional del que México no es parte sea obligatorio de todos modos, aunque ni siquiera sea un ordenamiento vigente en nuestro sistema jurídico a causa de no seguirse el procedimiento señalado en el texto constitucional para incorporarlo en el propio sistema. Lo que se pretende hacer notar es que lo obligatorio es buscar en todo tiempo el estándar más alto para “conceder la mayor protección a las personas”, sea que se pueda derivar de un tratado internacional que contenga normas de derechos humanos del que el Estado mexicano es parte, sea que se desprenda de otro tratado en esta materia.

Es así que la definición de los tratados internacionales de la materia frente a los cuales se tienen que interpretar de conformidad las normas relativas a los derechos humanos, las cuales por cierto también pueden contenerse en otros convenios internacionales, no repara, no obedece, no descansa en que en aquellos mismos tratados sea parte el Estado mexicano, sino en que se favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Es esta la otra respuesta posible al acertijo abierto a causa de que en la Constitución no se hayan empleado iguales fórmulas en el párrafo primero y en el segundo de su artículo inaugural.

Tal solución tampoco es tan aventurada como podría parecer de primera impresión. Véase si no con especial detenimiento el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus incisos *c* y *d*. En ellos se da entrada a derechos y garantías inherentes a las personas, a derechos y garantías que deriven de la forma democrática representativa de gobierno, a la vez que a derechos y garantías que sean efecto de declaraciones de derechos, que no tratados, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, sin necesidad de que se reconozcan en ordenamientos normativos de los que sea parte un Estado.

Menos aventurada es todavía si se advierte que en el ámbito del derecho internacional público, dentro del cual se ubica el derecho internacional de los derechos humanos, las fuentes normativas incluyen las de tipo consuetudinario. Siendo así, no podría negarse que, aunque México no fuera formalmente parte de un tratado internacional de la materia, si sus contenidos se han instaurado como una práctica internacional generalizada que se estima obligatoria, no existiría problema alguno para emplear sus estándares como normas de contraste para adecuar otras normas de origen interno. Y si ello se admite, ¿por qué no lo otro?

Afrontadas las primeras dos interrogantes inicialmente planteadas en este apartado, prosigue detallar los alcances y formas en que debe operar el mandato de interpretación

conforme, a la par que destacar la interrelación de este mandato con el de la interpretación *pro persona*. De la interpretación conforme, antes conviene distinguir al menos dos diversas vertientes. De un lado se ha admitido como una técnica para evitar antinomias normativas a fin de salvar la validez de ciertas disposiciones normativas, dotándolas de un significado no opuesto a otras de mayor jerarquía. Pero en ello no se profundizará en este lugar.

Suficiente será poner de manifiesto que la interpretación conforme que opera como técnica de resolución de antinomias para mantener la validez de cualesquiera disposiciones normativas funciona como una norma de cierre. Es decir, se lleva a cabo una vez que en el marco de un proceso de análisis en torno a la validez de un precepto jurídico se ha concluido *prima facie* que este es inválido, luego de lo cual, para evitar ese resultado, al reparar que al menos puede dotárselo de otros alcances, consecuencias o contenidos, se opta por los que lo hagan compatible con el marco jurídico de mayor jerarquía que rige su validez.

Contemplada la interpretación conforme en el marco de esta vertiente, es que a partir de la cláusula establecida en el segundo párrafo del artículo primero de nuestra Ley Fundamental se puede postular como una de las consecuencias de la reforma publicada el 10 de junio de 2011 que desde su entrada en vigor se ha dotado de máxima fuerza normativa, en calidad de normas constituyentes, a las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales, junto con las que pudieran derivarse del texto constitucional. Ambas especies de normas con supremacía constitucional, ambas como insoslayables cánones de validez.

Sin ser poco, lo dicho no es la única implicación de la incorporación de la cláusula de interpretación conforme al artículo primero constitucional. En su segunda vertiente, ella funciona como norma guía para toda lectura y operación jurídicas en las que se involucren derechos humanos. Ello quiere decir que, de entrada, todo precepto relacionado con estos derechos debe armonizarse con las disposiciones constitucionales y de origen internacional en la materia, si se prefiere mediante el tradicional método de interpretación sistemática, a fin de encontrarle el sentido y el contenido más integradores con este conjunto de vasos comunicadores abiertos.

Sistema o conjunto horizontal en el que se trascienden relaciones jerárquicas en razón de que su guía es “conceder la mayor protección a las personas”. Es así que la interpretación *pro persona* se torna en guía de la interpretación conforme que a su vez debe guiar desde un primer momento toda lectura y operación jurídicas en las que se involucren disposiciones sobre derechos humanos. Esta diferencia entre ambas vertientes tampoco es menor, sobre todo si se la contempla de cara a su principal consecuencia práctica: toda autoridad, dentro de sus competencias, tiene la obligación de visualizar los derechos holísticamente.

La forma en la que opera esta segunda vertiente del mandato de interpretación conforme es la siguiente: en primer lugar, las piezas normativas que componen este sistema horizontal no pueden dejar de considerarse; es decir, siempre tienen que tomarse en cuenta, no unas veces sí y otras no. Los preceptos normativos relativos a los derechos humanos siempre se interpretan de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, no a veces con el texto constitucional y otras a la luz de las

fuentes de origen internacional. Se necesitan ambas, una fuente nunca es suficiente para cumplir con aquel mandato.

En segundo lugar, el resultado de esa operación debe ser distinto de la simple suma o reiteración de lo que se establece tanto en el texto constitucional como en el de los tratados internacionales. Interpretar de conformidad no es repetir, no es añadir ni sobreponer sin más disposiciones normativas. Implica apreciar en conjunto todas las piezas normativas relevantes, provengan de la Constitución, de tratados internacionales o de otras fuentes jurídicas como sus interpretaciones autorizadas, su desarrollo jurisprudencial, los precedentes que en ella se basen. Visto todo este universo, interpretar de conformidad demanda su armonización.

Y en última instancia, como tercera fase para operar el mandato de interpretación conforme, que de paso permite terminar de destacar su interrelación con el de la interpretación *pro persona*, se requiere que esa armonización de todas las piezas normativas relevantes para dotar de significado a las disposiciones vinculadas a derechos humanos se enfile, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia. Esto a su vez conlleva extender los alcances de sus derechos al máximo, reducir sus limitaciones al mínimo, a la par que restringir lo más posible el margen de maniobra de las autoridades obligadas a observarlos.

## 5. El tercer párrafo del artículo primero constitucional

Tres cuartetos fundamentales se han establecido en el párrafo tercero del artículo primero de nuestra Constitución. El cuarteto de obligaciones correlativas a los derechos humanos, el cuarteto de principios que rigen esta materia y el cuarteto de deberes para disminuir sus violaciones. Los tres cuartetos están vinculados, como es fácil de apreciar a partir de la forma en que se redactó esta disposición. La manera en que se atienden dichas obligaciones está condicionada a la luz de los principios, lo que a su vez repercute en el modo de encarar aquellos deberes. Ello con dos aparentes matices: el ámbito competencial y una remisión a la ley.

Una vez más, no existe pretensión de referir todo lo escrito en torno a estos cuartetos, sino que lo que se busca es simplemente esbozar algunas reflexiones para introducirlas a los debates públicos que seguramente se darán en los años por venir sobre estos aspectos. De las tipologías de obligaciones correlativas a los derechos de inicio vale la pena destacar que en unos ámbitos se reducen a su respeto y garantía, mientras que en otras propuestas se añade su satisfacción, sin dejar de mencionar que en diversas ocasiones se asocian unas con otras para fundirse en una sola obligación. Se preferirá en este tema al texto constitucional.

Respetar derechos impone no obstaculizar su ejercicio ni inmiscuirse en su disfrute. Normalmente se ha asociado esa obligación cuando se entroniza frente a las demás, con una visión extrajurídica desequilibradamente liberal. Como sea, este deber de respeto también se ha completado con el aseguramiento de las condiciones mínimas requeridas para que el goce de los derechos sea efectivo. Siendo así, la extensión que es debido darle a esta obligación será la que maximice el efecto útil de las disposiciones normativas sobre

derechos humanos y que mejor balance dé entre ellos, para el mayor beneficio de sus titulares.

Proteger derechos añade una variable. ¿Frente a quiénes se protege un derecho? Si se protegen los derechos frente a las autoridades, entonces pierde sentido la distinción entre esta obligación con las de respeto y garantía. Para que no se diluyan sus fronteras, proteger derechos debe de añadir algo. La respuesta a este dilema es simple, pero con consecuencias que revolucionarán nuestro sistema de garantías por el que hasta la fecha ha transitado el control de constitucionalidad. Se protegen derechos frente a particulares. Ello conlleva aceptar que los particulares pueden violar derechos y que así es porque antes tienen el deber de respetarlos.

Promover derechos es igual de interesante. Promover es impulsar y procurar por iniciativa propia que se dé un logro, que se alcance una meta. Tratándose de derechos humanos, se aterriza en adoptar acciones para favorecer su realización en los hechos, para hacer realidad su efectivo disfrute en la vida diaria de las personas. Vista así, esta obligación podría fundamentarse en el marco de lo que se ha denominado *Estado social de derecho*, lo cual no es extraño en un texto constitucional como el nuestro, que desde 1917 presume esa orientación. Tal vez no se pueda asegurar resultados, pero este deber sí impone evitar regresiones.

Garantizar derechos cierra este cuarteto de obligaciones. A estas alturas debe ser claro que se garantizan derechos humanos al hacer exigibles e incluso justiciables sus obligaciones correlativas. Se garantizan derechos frente al incumplimiento de sus deberes correlativos, con el fin de forzar su observancia. Pero eso no es todo, pues a la luz de la fracción I del artículo 103 constitucional, una vez que ha entrado en vigor su reforma publicada el 6 de junio de 2011, el juicio de amparo sirve también para sostener la eficacia de otras garantías. Y si todo eso falla, se garantizan derechos cuando se satisfacen las necesidades que subyacen a ellos.

Interpretadas con esta amplitud, el cuarteto de obligaciones recién visto no conviene encasillarlo en otras de las tipologías clásicas para las obligaciones. Las que las dividen en negativas y positivas, de no hacer y de hacer. Respetar derechos asegurando las condiciones mínimas para su disfrute efectivo no se contenta con no intervenir o no interferir. Promover derechos impone abstenerse de establecer políticas públicas regresivas. Proteger derechos frente a particulares implica no desentenderse de su respeto y garantía escondiendo algunas de sus violaciones en ámbitos privados como si no fuera de interés público combatirlas.

Aquí vale la pena hacer un paréntesis. Una de las inmediatas repercusiones de entender este alcance de la incorporación de la obligación de proteger derechos frente a particulares en el párrafo tercero del artículo primero constitucional consiste en quitar el velo, en dejar de invisibilizar la escandalosa violación, por ejemplo, del derecho a una vida libre de violencia, así como del derecho a no sufrir discriminación alguna, a la par que los menos nuevos derechos laborales. Pero los ejemplos pueden multiplicarse fácilmente, en cuanto a la defensa del derecho al medio ambiente o la del derecho a recibir ideas e informaciones de toda índole.

Dicho eso, inclusive la obligación de garantizar no se conforma exclusivamente de obligaciones positivas o de hacer. Garantizar derechos, hoy más que antes, requiere

abstenerse de obstaculizar el desarrollo de las posibilidades de los recursos, mecanismos o herramientas que se han dispuesto para que todas las personas exijan y hagan justiciables sus derechos. Ninguna autoridad a la que se encomiende garantizar derechos, ejerza funciones jurisdiccionales o no, como los organismos públicos que defienden derechos humanos, puede entorpecer que el medio que se le confía sea accesible, sencillo y expedito en favor de las personas.

Sobre estas obligaciones, cuatro breves comentarios adicionales. Unas con otras se interrelacionan. Se impone su observancia primordialmente a las autoridades e instituciones estatales, pero sin que tal obviedad haga pasar desapercibido que al menos la obligación de respeto a los derechos humanos de las personas también impera para particulares. Se atribuyen estos deberes para hacer responsables a aquellos a quienes se les imputan por la eventual violación de los derechos en juego. Se actualiza el deber de cumplirlas directamente del texto constitucional y desde que se incorporaron con la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011.<sup>2</sup>

En cuanto a los principios, apuntes todavía más breves. El de universalidad nos recuerda que los derechos son para todas las personas, pues de lo contrario se vuelven privilegios que dividen comunidades en lugar de ser herramienta de inclusión social. Sin embargo, su carácter universal no colisiona con que ciertos derechos sean específicos de algunas personas, ni que en cierta medida puedan adecuarse para que sean aceptables para ellas. No es el caso irrumpir en añejos debates sobre culturalismo. Simplemente destacar que los derechos ni requieren ni deben imponer homogeneidad, sino asegurar la igualdad desde la diferencia.

Igual titularidad de derechos, respetuosa de nuestra diversidad. Ahí está la clave del principio de universalidad. Por lo que refiere al de progresividad, este principio no hace insaciables a los derechos, pero sí condiciona tendencias e impide la inmovilidad. Impacta en buen grado en el condicionamiento de políticas públicas, orientando hacia un rumbo fijo, con dirección clara, las actuaciones estatales, a la vez que proscribiendo la regresividad en torno a los derechos. Lo cual no impide que tenga aplicación concreta, pues, si bien no debe confundirse con el principio *pro persona*, ordena avanzar cada vez el estándar de protección de los derechos.

Por último, en lo concerniente a los principios de interdependencia e indivisibilidad que rigen la materia de derechos humanos, lo esencial es verlos como dos pautas unidas. Gracias al primero no es posible negar que las alteraciones de un derecho impactan en los demás, para bien o para mal. Gracias al segundo, también es incontestable que la interpretación y operación jurídicas vinculadas a los derechos no pueden separarlos en momento alguno. El resultado del establecimiento de ambos principios es la superación de jerarquías o categorías entre derechos. Valen por igual, se respetan, se protegen, se promueven y se garantizan por igual.

---

<sup>2</sup> No quiere decirse que antes de la reforma constitucional no formaran parte de nuestro ordenamiento jurídico los aludidos deberes de respeto, protección, promoción y garantía en materia de derechos humanos, sino que con ella se hicieron expresos, con la previsible consecuencia de que su mención explícita contribuya a superar la visión legalista y formalista tradicionalmente imperante con la que se excusaba la violación de los derechos ante la ausencia de su enunciado.

La interdependencia e indivisibilidad en la materia poseen una segunda vertiente. Impregnan todo lo que en nuestro ordenamiento jurídico esté relacionado con los derechos humanos. En otras palabras, no solo los derechos son interdependientes e indivisibles, sino que las más de las veces similar tratamiento debe dárseles a sus obligaciones correlativas y a las atribuciones de todos los actores llamados a respetarlos, protegerlos, promoverlos y garantizarlos. Eso no significa que todo pierda identidad, pero sí que tales piezas impactan unas en otras. Ambos principios nos recuerdan que el derecho es un sistema al que debe dotarse de armonía.

Ahora bien, en lo que respecta al tercer cuarteto derivado del párrafo tercero del artículo primero constitucional, en primer término debe ponerse de manifiesto que, aunque suele hacerse referencia a sus componentes como *deberes*, en realidad esta expresión se emplea como sinónimo del término *obligaciones*. Resultaría equivocado pretextar una diferente denominación para disminuir el carácter vinculante de unas y otros. No se trata de deberes morales, sino que se está en presencia de obligaciones jurídicas, todas igualmente exigibles y justiciables. Con una finalidad primordial, combatir la violación impune de los derechos humanos.

Acaso dicha finalidad constituye la nota característica de este segundo cuarteto de obligaciones y la que mejor clarifica su relación con el primer cuarteto de deberes previamente comentado. En concreto, se combate la impunidad prevaleciente en torno a las violaciones de derechos, previniendo que sucedan, investigándolas cuando acontecen, sancionando a sus responsables y reparándolas para mejorar las condiciones de vida de quienes son titulares de derechos, sin que sea suficiente con restituir las cosas al estado que guardaban cuando este es lamentable, para honrar los deberes de respeto, protección, promoción y garantía.

En esta línea, prevenir violaciones a los derechos humanos compele al Estado mexicano a diseñar y operar instituciones eficientes y eficaces para desincentivar su quebranto, incluido el establecimiento de legislaciones adecuadas. En otros casos, lo obliga a no profundizar la situación de vulnerabilidad de las personas titulares de derechos, sino, al contrario, a contribuir en la disminución de factores de riesgo de todo tipo. Por supuesto, lo constriñe a promover una educación de calidad respetuosa de los derechos, a la par que la formación de las autoridades en esta materia. En cuanto al cumplimiento de este deber nada debe descartarse.

Investigar violaciones, por su lado, requiere, como en todos los demás deberes, no solo un actuar diligente, sino primordialmente el sometimiento de las acciones realizadas en esta labor al escrutinio público. Obviamente se debe cuidar no exponer a las personas a presiones externas por colaborar en las investigaciones, pero sin que a su debido tiempo eso sea pretexto para evitar rendir cuentas de lo que en esta órbita se hace. Igual de importante: es inviable investigar violaciones de derechos sin consulta y participación de las víctimas, dado que en ello se juega posibilitar su conversión en defensoras de los derechos de los que son titulares.

Sancionar violaciones de derechos demanda un régimen de responsabilidades de toda índole y bien desarrollado que evite la impunidad. Junto con los deberes previos, impide que existan incentivos para repetir esas actuaciones. Por su parte, también ilustra a la perfección la interrelación entre los deberes que se comentan; tener en mente que sin una

regulación adecuada, sin un diseño institucional apropiado y sin haber efectuado investigaciones diligentes no existirá terreno propicio para hacer realidad el cumplimiento de esta obligación. En todo caso, la sanción debe ser proporcional, dado que no se trata de vengar, sino de equilibrar.

Reparar violaciones las más de las veces exigirá que se investiguen y sancionen las ya cometidas, así como que se prevengan nuevas afrontas a los derechos de las personas y comunidades. Requiere también la participación de las víctimas y que todas las medidas adoptadas les sean culturalmente adecuadas. Asimismo, para cumplir a cabalidad con esta obligación no hay que conformarse con restituir, como se ha adelantado, pues en un contexto en que el olvido de los derechos es generalizado, lo que se impone es una transformación de nuestras realidades. Solamente de esa manera podrá aspirarse a que las reparaciones sean integrales.

Admitidos estos alcances para los cuartetos comentados, resta compartir un par de reflexiones sobre su relación con el principio de distribución de competencias entre autoridades y la remisión a la ley para desarrollar los deberes de combate a las violaciones de derechos. Textualmente el párrafo tercero del artículo primero constitucional atribuye a toda autoridad el cumplimiento de las obligaciones de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos, la observancia de los principios que los rigen y el acatamiento de los deberes para luchar contra sus violaciones. Pero, ¿cómo influye que ello sea en el ámbito de sus competencias?

El principio de legalidad aplicable para este escenario reza que las autoridades solamente pueden llevar a cabo lo que les está expresamente permitido, es decir, aquello para lo que se las faculta, para lo que cuentan con atribuciones, lo que está en la órbita de sus competencias. La pregunta más interesante consiste entonces en dilucidar lo que sucede ante la ausencia de disposiciones normativas que de modo explícito establezcan y desarrollen las obligaciones de respeto, protección, promoción y garantía, y sobre todo, dada la cláusula de remisión a la ley, los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos.

Ante una omisión legislativa o, menos drástico, ante una deficiente regulación, ¿queda en entredicho el cumplimiento de deberes y obligaciones del que se habla en el párrafo tercero del artículo primero constitucional? La clave para responder a este dilema es asumir la obligatoriedad directa de nuestra Constitución. No es indispensable encontrar fundamento jurídico expreso para que se actualice la observancia de las obligaciones y deberes que se han mencionado, solamente no perder de vista la fuerza normativa suprema del texto constitucional y de los textos de los tratados internacionales que contengan normas sobre derechos humanos.

Eso y una cuestión adicional. A fin de precisar los alcances de las obligaciones de respeto, protección, promoción y garantía, y los de los deberes de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones, los elementos determinantes se encontrarán en los desarrollos de los contenidos de los propios derechos. Esto significa que si se tiene duda sobre la pertinencia o no de una obligación para cierto caso, la respuesta puede hallarse al analizar los textos y precedentes normativos que delimitan el derecho en cuestión. Aun así, habrá ocasiones en que se tendrá que innovar para poder “conceder la mayor protección a las personas”.



Actuar de esta manera en realidad no supone el olvido de la vertiente del principio de legalidad enunciada párrafos arriba, sino tomarlo en serio, completándolo con los principios de constitucionalidad y convencionalidad que enuncian el deber de acatar las disposiciones relativas a derechos humanos establecidas en la propia Constitución y tratados de la materia. Al fin y al cabo no debe olvidarse que se está en presencia de deberes con la máxima fuerza normativa, que en sí mismos pueden funcionar como fuente de atribuciones para que las autoridades realicen todo tipo de medidas en orden a hacer realidad su compromiso con nuestros derechos.

En la misma lógica, la remisión o reenvío a la ley que se señala al final del párrafo tercero del artículo primero constitucional, concerniente a las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos, no puede ser obstáculo para su efectiva realización. Con la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 debe quedar atrás la mentalidad que permitía vaciar de contenido la Constitución ante la carencia o deficiencia de la ley. Así, cada remisión vinculada con un derecho humano que en el texto constitucional se confía a la ley, solamente puede entenderse como una orden para su desarrollo.

Al ser de esa manera, cuando se expresa que toda autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y que el Estado mexicano deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones, lo que ello implica es que no se puede excusar el cumplimiento de todos esos deberes a raíz de que las propias autoridades hayan sido omisas o torpes para dotarse de una regulación adecuada que les facilite la observancia de sus obligaciones. Admitido lo anterior, el límite será el ámbito de sus competencias, pues no podrá legislar para respetar un derecho quien no tenga tal facultad, y así sucesivamente.

Igualmente claro es que el límite competencial destacado también opera, por supuesto, en lo concerniente a si se trata de materias federales o locales, a fin de que no se altere esa distribución. No obstante, al recordarse que en sede internacional se indica con claridad que las autoridades deberán adoptar todas las medidas que resulten necesarias para observar un derecho humano, sin importar si son de tipo legislativo, administrativo o jurisdiccional, así como que no se revierte ni excusa la responsabilidad por violar algún derecho apelando al carácter federal con que se organizan los Estados, ello tampoco impedirá que honren sus deberes.

## **6. Algunas implicaciones para la labor jurisdiccional**

De lo hasta aquí argumentado se desprenden algunas consecuencias que impactan la forma en que se desempeña la función jurisdiccional, aunque hoy todavía permanecen inconmensurables todas las implicaciones de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en gran medida porque dependen de la creatividad, inteligencia y buen uso que de ella hagan las personas que defienden derechos en México. Siendo así, lo que toca es aterrizar un poco más las breves ideas que se han compartido, imaginando alternativas que en los años por venir se debatirán entre el foro, la academia, la sociedad civil y la judicatura.

Reza el artículo noveno transitorio de la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* que se derogan todas las disposiciones que contravengan el decreto que la contiene. Aceptadas sus últimas consecuencias, de este texto se deriva una norma trascendental: hoy no es más derecho vigente todo lo que se oponga a la reforma. No se trata de su eventual invalidez por colisionar con los nuevos estándares constitucionales, se trata de que en automático se ha vuelto obsoleta cada fuente de derecho contraria a sus contenidos, sin distinciones, sin importar si es de origen legislativo o jurisdiccional.

Habrán quienes de inmediato recuerden que la jurisprudencia en realidad tiene una naturaleza diversa a la de las fuentes de derecho de origen legislativo, que a ella no se aplica la regla de prohibición de aplicación retroactiva y demás, pero lo cierto e irrefutable es que en el texto del artículo noveno transitorio de la reforma constitucional de derechos humanos no se repara en distinciones. Así las cosas, cabe en el término *disposiciones*, que se presuponen de tipo normativo, tanto las de creación jurisdiccional como las legislativas. Esa es la situación real de nuestro sistema jurídico. Por supuesto, el detalle estará en definir qué contraría la reforma.

Pero, aunque se necesite que en algún momento, durante cierto procedimiento, se pronuncie una declaración de que tal o cual disposición normativa contraviene los contenidos de la reforma constitucional de derechos humanos, esta determinación detonará que la disposición en cuestión carezca de efectos jurídicos, no desde que se la encuentre contraria a la reforma, sino desde que esta entró en vigor. Y en caso de que esa disposición sea de fuente jurisdiccional, no resultará aplicable para resolver asunto alguno.

Las posibilidades del tema son casi ilimitadas. ¿Cuántos precedentes judiciales habrá hoy que estén superados?

Pues bien, el impacto del referido artículo noveno transitorio de la reforma de derechos humanos es tal que será inexcusable que los órganos judiciales deberán llevar a cabo un escrutinio de la validez de los textos que interpretan, dado que la fuerza normativa de la Constitución y las fuentes internacionales que contengan normas de derechos humanos no depende más que de ellas mismas.

Otra implicación para la labor jurisdiccional que desata la reforma constitucional de derechos humanos será facilitar la aceptación de la existencia de un bloque constitucional que aumenta las pautas de validez para juzgar actos de autoridad y relaciones entre particulares. Según los últimos precedentes sobre la jerarquía o prevalencia de los tratados internacionales, incluidos por supuesto los relativos a derechos humanos, en la práctica la lógica consecuencia ya habría podido ser que estas fuentes preponderan sobre las demás, empezando por las leyes, pero el cambio es que ahora eso debe ser un tema de constitucionalidad.

Hoy, por lo que hace a la materia de derechos humanos, será común sostener que nuestro texto constitucional ha crecido cuantitativamente, que ha aumentado en igual cantidad que la de los preceptos que reconozcan tales derechos y cuya fuente sea de origen internacional. Es de esperar que se hable de la apertura de la Constitución mexicana en ese sentido. Por lo mismo, no faltará un cuestionamiento que alerte que el procedimiento para reformar nuestra Ley Fundamental, previsto en su artículo 135, está siendo desatendido. Tal vez el tema sea menos complejo, quizá solo falte coincidir en la igual fuerza normativa que facilita la idea del bloque.

Sea como fuere, en la actualidad no se puede prescindir en la labor jurisdiccional del conocimiento de todas las fuentes que reconocen y desarrollan derechos humanos. De oficio, sin más, porque así se ordena en los primeros tres párrafos del artículo inaugural de la Constitución. Porque las personas gozan de los derechos que se deriven tanto de disposiciones jurídicas de origen interno como internacional, porque las normas vinculadas al tema se deben interpretar conforme a ambos parámetros, constitucional e internacional, y porque en ello descansa el cumplimiento del deber de garantizar derechos que recae en sede jurisdiccional.

Importa enfatizar algo: conocimiento de todas las fuentes que reconocen y desarrollan derechos humanos. Son previsibles debates que busquen circunscribir el universo del marco normativo en materia de derechos humanos. Habrá quienes se quieran conformar con citar los textos de los principales tratados del campo. Lejos estarán de haber comprendido los alcances de esta reforma constitucional. Y ni siquiera hay que elaborar disquisiciones muy complejas para descubrir su desacierto. Basta recurrir al párrafo final del artículo 14 constitucional y repasarlo con la mirada renovada por la esencia de esta reforma: favorecer a las personas.

Con la mira puesta en “conceder la mayor protección a las personas”, bajo el recurso de una interpretación *pro persona*, no existirá problema en asimilar que cuando en el texto del último párrafo del artículo 14 constitucional se habla de juicios del orden civil, en forma similar a lo que acontece en torno a los derechos que derivan del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es obligado extender la referencia a todo tipo de juicios, y, siendo así, el deber de resolverlos implicará hacerlo con una sentencia que esté conforme tanto con los textos normativos sobre derechos como con sus interpretaciones más garantistas.

En lo dicho parece estar un fundamento del llamado *control de convencionalidad*, que en la actualidad constituye el reto más notorio para la función jurisdiccional. Sobre este particular, en primer término, únicamente para descartar confusiones, importa hacer algunas distinciones elementales. Al menos hay dos tipos de control de convencionalidad asociados a las sedes en las que se lleve a cabo, cuyos alcances varían asimismo dependiendo de las autoridades a las que se encomienda practicarlo, puesto que deben operarlo en el ámbito de sus competencias. Noticia de estas diferencias quedó plasmada al resolverse el expediente *varios 912/2010*.

Un control de convencionalidad es el que ejercen los órganos garantes de los tratados internacionales que contienen normas de derechos humanos. Su objeto es analizar y resolver si un Estado parte de esos instrumentos internacionales ha ceñido su actuar conforme con sus compromisos internacionales o si, por el contrario, ha incurrido en responsabilidad internacional por violar los derechos reconocidos en esos cuerpos normativos, según hayan sido desarrollados sus contenidos, incluso a partir de la labor de esos garantes. Por tanto, tal control se asemeja al control de validez que realiza la Suprema Corte.

Ejemplo de esta primera vertiente del control de convencionalidad se ilustra con lo que hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de tratados internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero también con lo realizado por la Comisión Interamericana o, en el ámbito universal, por el Comité de Derechos Humanos o el Comité garante del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales. Cualquiera sea la instancia a la que se encomiende la salvaguarda de los derechos, sin importar si su labor es propia y exclusivamente jurisdiccional, practica este control de convencionalidad.

La segunda vertiente, que es la que aquí más interesa, es la que confía el control de convencionalidad a las autoridades internas, las cuales deben operarlo en la órbita de sus competencias. Esta especie de control requiere que desde sede interna se ajuste el análisis del actuar de toda autoridad cuyo proceder esté en entredicho, así como la resolución de disputas entre particulares, considerando como marco normativo tanto el de fuente local como el que resulte de compaginar sus disposiciones normativas con las que sean de origen internacional. Así, este tipo de control busca prevenir o, en su caso, corregir las violaciones a los derechos.

Si el segundo control funciona adecuadamente, se evitará que tenga que ejercerse el primero. El Estado habrá ajustado a tiempo su marco normativo a los deberes que derivan de sus compromisos internacionales, corrigiendo las violaciones de derechos que de otro modo se habrían tenido que remediar en sede internacional subsidiaria y complementariamente. Ese es el control de convencionalidad del que se razona en el expediente *varios 912/2010*, cuyo ejercicio constituye hoy una de las primordiales obligaciones de todas las autoridades del país y, en última instancia, de los órganos a los que se confía la función jurisdiccional de garantes.

El fundamento que obliga a emprenderlo en todo caso se encuentra en múltiples fuentes. Evidentemente, se encuentra en las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que introducen la expresión, con especial énfasis en las que se han dirigido al Estado mexicano al encontrarlo responsable de violaciones a los derechos humanos a partir del caso *Radilla Pacheco*. Pero no solamente en ellas. La obligación de practicar este tipo de control de convencionalidad descansa en los artículos 1.º, 14, 15, 103, 105 y 133 constitucionales. Si se observa con cuidado, se concluirá que tal control ha debido darse desde hace mucho tiempo.

Contrastar el marco normativo aplicable, incluidas sus interpretaciones, ha debido ser siempre la tarea de toda autoridad para reconocer el derecho positivo que la obliga. No hacerlo la hace incurrir en una violación elemental del principio de legalidad, que también es de constitucionalidad y de convencionalidad. Tratándose de los derechos humanos, se ejerce control de convencionalidad porque se tiene que hacer una interpretación conforme de disposiciones constitucionales e internacionales, siempre a favor de las personas o los colectivos que son sus titulares.

Este control debe darse en el ámbito de competencias de las autoridades que lo practiquen. Si no ejercen funciones jurisdiccionales, al menos interpretando el marco normativo de la forma que sea más favorable para las personas. Si se les confía tal función, al menos aplicando las disposiciones normativas que sean acordes a los derechos en lugar de las que no lo sean para resolver las cuestiones que se les presentan para juzgar. Si además se les atribuye una función de control de constitucionalidad, declarando la colisión de las disposiciones y los actos que les sigan cuando contravengan las pautas de validez más favorables en el tema.

Un apunte final sobre esta segunda vertiente del control de convencionalidad. Bien entendido, opera de forma bidireccional, permitiendo un diálogo jurisprudencial entre

instancias garantes de derechos humanos. Siendo la norma guía de nuestro sistema jurídico “conceder la mayor protección a las personas”, desde el interior se pueden establecer estándares más garantistas, más progresistas que los adoptados en sedes internacionales, forzando a mejorar en esas instancias la salvaguarda de los derechos, toda vez que las fuentes de derecho internacional de derechos humanos no admiten que se las pretexto para disminuir su protección.

Así comprendida la encomienda que la reforma constitucional de derechos humanos deposita en los órganos jurisdiccionales, también deberá reforzarse la conciencia de las personas que los integramos como defensoras de derechos. Somos por supuesto autoridades al servicio del público, con responsabilidades precisas como cumplir nuestras obligaciones de prevenir violaciones de derechos cuando tenemos el deber de emitir medidas cautelares que eviten que se consumen sus afectaciones o cuando con las sentencias que dictamos debemos repararlas integralmente, pero ante todo somos autoridades garantes de derechos.

Como garantes, la principal herramienta con la que contamos se halla en los medios de control a nuestro alcance que sirven de garantía de los derechos. Es por eso que la reforma constitucional en materia de derechos humanos impacta también por ese lado la labor jurisdiccional. Seguro habrá futuras oportunidades para reflexionar en específico sobre la reforma constitucional al juicio de amparo, pero por lo pronto conviene dejar constancia de que tal vez la repercusión más importante en torno a los instrumentos de garantía de derechos, como lo es el amparo, consiste en convertirlos en recursos accesibles para todas las personas.

El juicio de amparo, como también el juicio para la protección de los derechos político-electorales, son garantías de derechos, pero también son en sí mismos un derecho. Un derecho como el que se reconoce en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Como derecho y como garantía, el amparo no puede restringirse más allá de los casos y en las condiciones establecidas en la Constitución. No solo eso, sino que, al ser visto como derecho, toda la legislación y la jurisprudencia que lo regulan contienen normas vinculadas a derechos humanos que requieren seguir los máximos estándares de acuerdo al principio *pro persona*.

Y quienes formamos parte de órganos que tramitan y resuelven juicios de amparo tenemos la obligación de no obstaculizar el adecuado funcionamiento de esta garantía, para no restringir el derecho que encierra. En esa línea de razonamiento, es nuestro deber velar por que el amparo opere y se interprete conforme a los estándares de origen internacional relativos al derecho a contar con un recurso efectivo, para la salvaguarda de los demás derechos. En esencia: que el amparo sea accesible para las personas, su tramitación sencilla, en procedimientos breves y expeditos, y con fallos idóneos y efectivos para reparar violaciones a derechos.

Ejemplos de esta transformación del amparo —de un juicio técnico y de élite a un recurso breve, sencillo y accesible— pueden ser los siguientes:

Uno, adoptar un concepto de acto de autoridad que repare en las relaciones de dominio y subordinación entre las personas que ven vulnerados sus derechos y quienes son responsables de esas violaciones, lo cual de paso implicaría entender el deber de juzgar con perspectiva de género, para “conceder la mayor protección a las personas”, así como

para que el amparo se ajuste a nuestras diversas realidades, en las que las relaciones de poder transitan del ámbito privado al espacio público.

Dos, hacer justiciable hasta sus últimas consecuencias la obligación de promover derechos humanos para no rebajar su estatus a la de mera norma programática. En concreto, ejerciendo un control sobre las políticas públicas, que son uno de los principales instrumentos para impulsar cambios estructurales que contribuyan a la observancia de los derechos. En esa dirección se ha dado un paso claro con la reforma constitucional publicada el 12 de octubre de 2011, que instauró el principio del interés superior de la niñez como guía para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas en la materia. Estándar que debe darse para cualquier derecho.

Tres, hacer compatible el juicio de amparo con la tutela de los derechos por vía de acciones colectivas. Ello a través del aprovechamiento de la incorporación de la figura del interés legítimo colectivo, establecida en el artículo 107 constitucional.

Cuatro —quizá el más sencillo de todos, pero el que más rápido permitirá a la sociedad corroborar que las autoridades a las que se encomienda la labor jurisdiccional han asimilado el impacto que la reforma constitucional de derechos humanos tiene en el desempeño de sus tareas cotidianas—, privilegiar, de acuerdo con las reglas establecidas, la procedencia del juicio de amparo. Aunque lo primero que se debe hacer cuando se recibe una demanda es analizar si no se actualiza una causal de improcedencia, por ser una cuestión de orden público, ello de ningún modo significa invertir el hecho de que la improcedencia es excepcional.

En fin, la responsabilidad primera de que la reforma publicada el 10 de junio de 2011 contribuya con mayor velocidad al cambio cultural que México necesita para consolidarse como un verdadero Estado constitucional y democrático de derecho recae en quienes intentamos impartir justicia. No se necesitan décadas, sino un compromiso serio con los derechos humanos y siempre a favor de las personas.