

Alcances y retos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y su relación con la reforma constitucional de amparo

Geiser Manuel Caso Molinari

1) Introducción

El presente trabajo ha sido realizado con enfoque constitucional y su trascendencia en el orden jurídico mexicano, siendo que el 6 y 10 de junio de 2011, se publicaron dos importantes e históricas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La primer reforma hace referencia al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se ve reforzado al aumentarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos ideados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la admisión de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos alcances y condiciones se determinarán en la ley reglamentaria; entre otras.

La segunda, muy relacionada con la anterior, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales, como aquella relativa a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual.

Como podemos ver, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, por su dimensión y trascendencia, trae consigo la necesidad de ser explicada, que se precisen su sentido y alcance, así como sus limitaciones y aquellas cuestiones que han quedado fuera de consideración, que deberán ser objeto de adiciones o adecuaciones ulteriores.

En el presente trabajo abordaremos los puntos más importantes de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos (DDHH), haciendo especial men-

ción a la interpretación conforme y el principio pro persona, con la finalidad de determinar sus alcances, retos y su principal relación con la reforma constitucional en materia de Amparo.

2) Los alcances de la reforma constitucional en materia de DDHH son los siguientes:

La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución cambia, dejando atrás (al menos en parte) el anticuado concepto de “garantías individuales”. A partir de la reforma se llama “De los derechos humanos y sus garantías”. La expresión derechos humanos es mucho más moderna y amplia que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de “derechos fundamentales”.

Consideramos importante justificar la elección del término, toda vez que se trata de una cuestión de orden conceptual, por lo que es un logro dejar a un lado la denominación clásica de “garantías individuales”, entendiéndose: “garantía es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo”¹. Ha sido precisamente Ferrajoli el jurista que más ha abundado en el tema de los alcances del concepto de “garantía”, considerando siempre que no es lo mismo que un derecho fundamental; sin embargo, el elegir la denominación “Derechos Humanos”, se eligió a una interpretación más extendida y amplia, que puede generar ciertos conflictos, por lo que la forma más adecuada al menos desde el punto de vista doctrinal hubiese sido la de “Derechos Fundamentales”.

Es pertinente señalar que a su vez éste artículo constitucional, en vez de “otorgar” los derechos, ahora simplemente los “reconoce”. A partir de la reforma se reconoce que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos.

Uno de los aspectos más importantes de la reforma en mención, es sin duda, el que refiere a la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales.” Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano; siendo entonces, que con ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se armoniza con la tendencia mundial de vinculación con los trata-

1 FERRAJOLI, Luigi, “Garantías”, *Jueces para la democracia*, Madrid, núm. 38, 2002, p. 39.

dos internacionales y su aplicación por los operadores jurídicos internos, como lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)².

La interpretación conforme a los tratados internacionales sobre derechos humanos es una acertada aproximación a lo que se le denomina “control de convencionalidad”, que desde hace varios años ha venido desarrollando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH)³, siendo que vincula al Poder Judicial de los Estados a efecto que se tenga en cuenta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la interpretación que realiza en sus resoluciones.

La CrIDH ha señalado que el control de convencionalidad tiene un carácter difuso, lo cual lleva implícito que debe ser aplicado por todos los jueces nacionales (federales y locales); “a manera de una fuerza expansiva de su jurisprudencia hacia todos los jueces de los estados que han reconocido su jurisdicción”⁴.

Derivado de lo anterior todos los integrantes del Poder Judicial independientemente de su adscripción, que realicen funciones jurisdiccionales, están obligados a ejercer *ex officio* el control de convencionalidad entre las normas internas y la CADH. Al respecto Peter Hâberle⁵ expresa que “si hasta ahora se hablaba de la interpretación conforme a la Constitución, de las leyes ordinarias, hoy nos encontramos ante el mandato de la interpretación de los derechos fundamentales conforme a los derechos humanos”. En otras palabras, el derecho interno deberá interpretarse de conformidad con el derecho internacional de los DDHH.

En ese orden de ideas, se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación “*pro personae*” (*pro homine*), muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

De manera acertada se incluyó el principio *pro persona*, el cual va de la mano con la interpretación conforme, es decir, se complementan, toda vez que el sentido es señalar la preferencia de aplicación entre textos normativos, por ejemplo entre la CPEUM y los tratados internacionales. De esta manera el principio en referencia cumple con dos objetivos: “a) definir el estándar de integración normativa, es decir,

2 “Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de Derecho interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los estados se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

3 caso *Almonacid y Otros vs Chile*, *sentencia de fondo, reparaciones y costas*, del 26 de septiembre de 2006.

4 FERRER, Eduardo y SILVA, Fernando. *Jurisdicción militar y derechos humanos*. El caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, Porrúa-UNAM, IIJ, 2011, p 57.

5 HÂBERLE, Peter. *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pág. 185.

construir el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y b) señalar la norma aplicable en caso de antinomias, y con independencia de su posición jerárquica, respetando el contenido mínimo esencial del derecho que debe restringirse si se trata de dos normas constitucionales”⁶.

Por lo tanto al ponderar derechos entre un tratado internacional o derecho interno, suele seguirse la tendencia de preferencia al primero de ellos, ya que al menos en nuestro contexto, suele ser más protector y garantista; de ahí surge la necesidad de que los operadores del derecho conozcan a detalle dichos tratados, con la finalidad de que su actuación se encuentre siempre apegada en beneficio de la persona.

Por otro lado y después de una discusión amplia entre diversos actores políticos, en especial un debate entre un partido de izquierda, por naturaleza más liberal y progresista y otro partido de derecha, obvio más tradicional y conservador, queda al final, prohibida la discriminación por causa de “preferencias sexuales”. Antes de la reforma, el texto constitucional se refería simplemente a la prohibición de discriminar por “preferencias”, lo que podía generar ciertas ambigüedades sobre el alcance de dicha prohibición. La reforma deja claramente señalado que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho.

Otro punto importante a destacar es que se otorga competencia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para conocer de violaciones de derechos humanos laborales. Actualmente ya fue creada y se encuentra iniciando labores la sexta Visitaduría de la CNDH, la cual se encuentra definiendo los alcances en sus facultades y seguramente a corto plazo se estarán señalando los lineamientos específicos y las primeras Recomendaciones en materia laboral.

De la misma forma, se faculta a la CNDH para realizar la investigación de violaciones graves de derechos humanos. El ejercicio de dicha facultad se puede dar cuando así lo considere la Comisión o cuando sea solicitado por el Presidente de la República, el gobernador de un Estado, cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, las legislaturas locales o el jefe de gobierno del Distrito Federal. Consideramos que la presente es una facultad única y exclusiva de la CNDH.

Por último, en los artículos transitorios, la reforma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo. Así, ordena que se emita en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor, una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, entre otras, así como nuevas leyes (tanto a nivel federal como local) de las comisiones de derechos humanos.”

3) Principal relación entre ambas reformas

En la reforma en materia de amparo, como es de sobra conocido, se maneja como recurso justiciable para resolución de controversias, el interés legítimo, dejando a

6 CABALLERO, José Luis. *La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona*, UNAM, México, 2011, p. 130.

un lado el interés jurídico (salvo algunos casos), este tipo de interés sirve de manera especial, aunque desde luego no exclusiva, para la protección de intereses tanto individuales como colectivos y, por ello, es especialmente adecuado para justificar la legitimación de entidades de base asociativa a quienes con frecuencia el ordenamiento encomienda la tutela de los llamados intereses difusos. Dentro de ellas, se ha dotado de una protección muy especial a manera de ejemplo a los sindicatos, cuya actividad viene garantizada por el derecho a la libertad sindical. De esa manera se puede admitir la legitimación de un sindicato que impugna una medida que entienda contraria a los derechos de los trabajadores.

Es decir considero que con la reforma aludida en relación al interés legítimo, se amplía de manera significativa el abanico proteccionista del Poder Judicial Federal, desde una perspectiva garantista para la justiciabilidad de violaciones a derechos humanos, en específico de derechos sociales o Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), “en su caso clasificados por la doctrina mayoritaria en derechos humanos de segunda y tercera generación”⁷, ya sea de manera individual o colectiva.”

Por lo que nos surgen los siguientes cuestionamientos a manera de ejemplo:

¿Podrá el líder de un consejo de ancianos de una comunidad indígena o pueblo originario, interponer un juicio de amparo a favor de la colectividad que representa, por violaciones al derecho humano al medio ambiente, por la construcción de una hidroeléctrica, mina, carretera, etc.?

¿Hasta qué punto una organización de la sociedad civil u organización no gubernamental especializada en la defensa de diversos derechos como puede ser migrantes, menores, indígenas, libertad de expresión, etc., podrá interponer un juicio de amparo a favor de sus agremiados y/o representados?

¿Podrá una Comisión de Derechos Humanos activar la protección de la justicia federal para representar y defender a un quejoso o grupo de quejosos, que se presuman violaciones a sus derechos humanos?

Sin duda la respuesta a estos cuestionamientos se irán presentando en la práctica, primero debemos contar con la nueva ley de amparo, misma que hasta el momento no se ha publicado, los legisladores federales nos han defraudado y se espera que sea hasta finales del 2012 o principios del 2013, cuando podamos contar con dicho ordenamiento que regula el juicio de amparo con las reformas objeto del presente trabajo.

4) Grandes retos de ambas reformas:

1. Capacitación a los operadores del derecho: -Servidores Públicos, (personal de las Agencias de los Ministerios Públicos, Poder Judicial Federal y de los estados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las de las entidades), -Abogados litigantes (colegios, asociaciones, barras, etc.), -Centros de

⁷ Véase a Karel Vasák (1979), clasificación y división de tres generaciones de derechos humanos en GONZÁLEZ, Roberto, “Aproximaciones a una cuarta generación de Derechos Humanos”, 2007.

formación de licenciados en derecho y post-gradados (Universidades, Colegios, etc.).

En la medida en que estos tres actores u operadores del derecho se encuentren bien capacitados, en la misma medida se verá reflejada como una realidad en su practicidad las reformas aludidas.

2. Re-estructuración del Poder Judicial Federal y Reingeniería de sus procesos organizacionales internos, toda vez que se prevé un aumento de litigiosidad a corto plazo.
3. Cumplimiento de los transitorios en las leyes pendientes a publicarse (no se hasta el momento una voluntad política prioritaria en el Congreso de la Unión)
4. El juicio de amparo es ahora también considerado un medio de protección de DDHH, es decir, diseñado para reparar violaciones a DDHH, sin embargo no es la solución para aspirar a una sociedad que respete los mismos, para ello es necesario una culturalización de la sociedad; por lo tanto es necesario una intensa difusión de los principios y valores que van aparejados a los DDHH y su correcta sensibilización.
5. La fundamentación y motivación de los acuerdos y resoluciones en cualquier nivel, deberán de estar soportadas por instrumentos internacionales, así como los argumentos e interpretaciones de las leyes internas y de la constitución, deberán ser acordes con dichos instrumentos y siempre en beneficio de la persona."

Conclusiones

Ahora bien, la reforma constitucional en materia de DDHH, comprende distintos temas y aspectos relativos a la tutela de los derechos humanos en México. Llega en un momento especialmente delicado, cuando la situación de los derechos humanos en el país se ha visto pisoteada en el contexto de una violencia acrecentada.

Llega también cuando México acumula ya siete sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han puesto al descubierto que los derechos humanos en México se encuentran en estado crítico.

En este sentido, es acertado que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, armonice la Constitución Federal con los compromisos internacionales que México ha adoptado, derivado de la ratificación de la gran mayoría de tratados internacionales y regionales de la materia. La reforma eleva a rango constitucional las normas de derechos humanos de fuente internacional, de tal forma que ahora servirán al igual que las normas constitucionales, como parámetros de la regularidad de los actos, omisiones y el resto de las normas del ordenamiento; se trata de permitir plenamente el llamado control de convencionalidad abstracto y concreto. A su vez, con la interpretación conforme y la observancia del principio pro persona, los derechos humanos señalados en la Carta Magna y los de fuente internacional se armonizarán, a efecto de contar con el mejor parámetro posible de derechos de la persona en casos concretos, sin considerarlos enfrentados entre sí, como sucede en algunas ocasiones.

Como lo expresamos anteriormente en el desarrollo del trabajo, la reforma en materia de derechos humanos lleva en sí misma cambios sustantivos y de operación, entre los sustantivos se reflejan nuevos estándares de derechos humanos, mientras que entre los de operación, se enriquecen los mecanismos de garantía de los derechos, a efecto que tengan vías y posibilidades de ser exigidos y aplicados adecuadamente.

El principal reto, a partir de la publicación de la reforma constitucional, comienza en una tarea inmensa de difusión, análisis y desarrollo de su contenido. Una tarea que corresponde hacer tanto a los académicos como a los jueces, legisladores, integrantes de los poderes ejecutivos, comisiones de derechos humanos y a la sociedad civil en su conjunto.

La Constitución, por mejor redactada que esté, no puede cambiar por sí sola una realidad de constante violación a los derechos. Nos corresponde a todos emprender una tarea que se antoja complicada, pero que representa hoy en día la única ruta transitable para que en México se respete la dignidad de todas las personas que se encuentran en su territorio. De ahí que además de ser una tarea inmensa, sea también una tarea urgente e indeclinable.

Lo más importante para cumplir con los retos establecidos es que las autoridades legislativas impulsen la elaboración y aprobación de las leyes que harán posible una efectiva reparación del daño causado por violaciones a los derechos humanos; así como una extensa difusión de la Reforma para que ésta se adopte como propia por parte de todos los ciudadanos, ya que aunque tenga un carácter Constitucional, no es suficiente para que se logre su pleno cumplimiento.

Lista de referencias

- CABALLERO, José Luis. *La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona*, UNAM, México, 2011.
- CASO Almonacid y Otros vs Chile, *sentencia de fondo, reparaciones y costas*, del 26 de septiembre de 2006.
- HÂBERLE, Peter. *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001.
- FERRAJOLI, Luigi, "Garantías", *Jueces para la democracia*, Madrid, núm. 38, 2002.
- FERRER, Eduardo y SILVA, Fernando. *Jurisdicción militar y derechos humanos*. El caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, Porrúa-UNAM, IIJ, 2011.
- KAREL Vasák (1979), clasificación y división de tres generaciones de derechos humanos en GONZÁLEZ, Roberto, "Aproximaciones a una cuarta generación de Derechos Humanos", 2007.