

Reformas constitucionales y el cambio en las reglas de aplicación del Derecho

Patricio González-Loyola Pérez*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Nuevos lineamientos en materia de derechos humanos*. III. *Modificaciones en la estructura de los tribunales federales y en los procedimientos de amparo*. IV. *La consulta sobre el Caso Radilla*. V. *Los nuevos lineamientos interpretativos de las normas sobre derechos humanos y el control de la convencionalidad*. VI. *Algunas implicaciones de las reformas*. VII. *Conclusión*.

I. Introducción

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y al juicio de amparo¹ reflejan la necesidad de importantes cambios en nuestro sistema jurídico, que afectan tanto la forma en que se aplican las leyes sobre derechos fundamentales, como el principal procedimiento desarrollado para la defensa de los derechos de los gobernados, que es el juicio de garantías.

Se trata de cambios tan complejos que a más de un año de haber iniciado la vigencia de las primeras y a casi un año de las segundas, aún se discute cuál es su contenido, cuál es su alcance, y es muy probable que encontremos avances, desvíos y correcciones, porque involucran tanto lo que entendemos por Derecho, como aspectos ideológicos, que no es frecuente aceptar que intervienen en su concreción.

* Magistrado de Circuito adscrito al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹ RCMA publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, en vigor a partir del 4 de octubre siguiente; y la RCMDH, publicada el 10 de junio del mismo año, en vigor desde el día siguiente.

Las reformas de mérito son fruto de una incansable labor desplegada por defensores y activistas de los derechos humanos, que ha tenido un fuerte impulso tanto en el entorno nacional, como en el internacional, siendo en este último donde se han concretado logros que se traducen en que los Estados incorporen a sus respectivos sistemas jurídicos los documentos normativos derivados de los instrumentos internacionales de la materia.

En la segunda mitad del siglo pasado fue prolija la cantidad de instrumentos jurídicos de carácter internacional suscritos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.² Sin embargo, a pesar de que hemos participado activamente en la elaboración de esas nuevas reglas, fuera de las áreas vinculadas con su producción, solo pequeños grupos especializados relacionados con estos temas han registrado los cambios, y es frecuente apreciar que la legislación interna (local o federal) afectada por los nuevos derroteros no ha sido modificada en la medida necesaria.

Enfrentamos una situación que resulta injustificada: como sociedad y como nación no nos hemos ocupado de informarnos sobre los ordenamientos de carácter internacional en los que nuestro país se ha comprometido a ser congruente con el respeto a la dignidad de los gobernados y a atender las exigencias sociales en aras de la democracia que postula la Constitución, en áreas tan sensibles como la educación, la salud, la alimentación, el desarrollo laboral, comercial, científico, económico y cultural, lo cual debería pasar por su instrumentación jurídica y por su incorporación a nuestra vida cotidiana.

Se aprecia algo similar a lo que ocurrió a nivel general con las Constituciones de los Estados en los inicios del siglo precedente. Se les consideraba como documentos que expresaban un ideario político y un listado de buenos deseos, pero no una fuente de derecho con prescripciones que debían ser puntualmente cumplidas.

Esa realidad cambió. Ahora se parte de la base de que las normas constitucionales son mandatos con plena eficacia jurídica, incluso cuando no se consignan en reglas concretas sino en principios, que en su caso habrán de observarse en la medida más alta posible.³

² Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (1988), Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990), Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (1994), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (1997) y Los Derechos Humanos y el Medio Ambiente (2006).

³ G. ZAGREBELSKY, *El Derecho dúctil: Ley, Derecho, Justicia*, Editorial Trotta, 5ta. Edición.

Con las disposiciones sobre derechos humanos provenientes de fuentes internacionales encontramos una situación coincidente. Dejaron de considerarse solo expresiones de caros anhelos, y las autoridades están obligadas a trabajar por su concreción y a velar porque su interpretación y su aplicación tengan un adecuado nivel de justificabilidad.

Así que es conveniente puntualizar en qué consisten y tener presentes los puntos de decisión más importantes que al respecto han emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para facilitar la reflexión sobre la posición que cada uno de nosotros habrá de tomar en esta nueva forma de operar el derecho, y que se traduce en un esquema distinto de interpretación y de aplicación de las normas jurídicas.

Son numerosas las inquietudes generadas al respecto, como lo vemos en los planteamientos de los postulantes y en resoluciones de tribunales de diferentes ámbitos en los que, por ejemplo, se asume que si se trata de asuntos en los que están en juego derechos humanos, pueden omitirse requisitos procedimentales o pasarse por alto las disposiciones jurídicas de los diversos órdenes; que puede emitirse una decisión con base en nociones vagas sobre esa categoría de derechos, o simplemente bajo una idea de equidad.

Frecuentemente se aducen violaciones a derechos humanos sin que éstos sean precisados y se pretende obtener una resolución basada en el control de convencionalidad de las leyes sin una noción siquiera próxima sobre éste. Por eso resulta apremiante una breve referencia sobre el contenido de las nuevas reglas relacionadas con estos temas.

Cabe mencionar que si bien las citadas reformas incorporan a la Constitución Federal nuevas pautas respecto de la forma de interpretar y de aplicar el derecho, para algunos no resultan novedosas, en tanto estiman que los juzgadores, en atención al principio general de derecho *iura novit curia*, están obligados a conocer las disposiciones jurídicas de nuestro país, entre las que se encuentran –sin lugar a dudas– las derivadas de los tratados internacionales, que vinculan a los gobernados desde su ratificación por la Cámara de Senadores, y por tanto, con independencia de que se modifique la Ley Fundamental, están obligados a velar por su aplicación, así como por su armonización con los principios constitucionales. Para otros, dichas reformas constituyen una variación sustancial en la forma de ejercer la función jurisdiccional.

Bajo cualquiera de estas posturas, lo cierto es que a partir de las reformas de mérito se elevó a norma constitucional el deber de los operadores jurídicos de revisar las leyes que en principio se consideren aplicables para resolver una controversia o decidir

una situación jurídica, para verificar que no contravengan los derechos fundamentales, y a interpretarlas de conformidad con éstos.

Afirmar que en nuestro sistema jurídico ha sido preponderante el manejo de un formalismo legalista, que en muchos aspectos se ha alejado de los principios, valores y fines reconocidos en la propia Constitución Federal y en los instrumentos internacionales de derechos humanos parecería una expresión propia de un discurso poco serio y contrario a una mínima dosis de nacionalismo.

Sin embargo, el elevado índice de ilícitos que día con día se comenten en nuestro país⁴ y respecto de los cuales no se establecen las consecuencias elementales, de enjuiciar a los responsables y actuar para que se reparen los derechos violados, así como la forma en que las autoridades manejan la participación de las víctimas y los ofendidos de los delitos, al negarles el reconocimiento de la legitimación que les permita conocer los avances en las investigaciones e intervenir en defensa de sus derechos, son ejemplos palpables de situaciones que muestran un alto nivel de ineffectividad de los órganos relacionados con la procuración de justicia y los criterios anacrónicos que siguen aplicándose por autoridades administrativas y judiciales, a pesar de los nuevos estándares en relación con los derechos de los justiciables.

Un referente importante que reprueba las reiteradas prácticas que se han calificado como violatorias de derechos fundamentales lo encontramos en la emisión consecutiva de diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁵ en las que se ha condenado al Estado mexicano por desacato a las obligaciones contraídas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en las cuales se le han impuesto sanciones que le vinculan a realizar ajustes normativos, acciones remediales e indemnizatorias y a garantizar que no habrá de reincidir en las violaciones.⁶

Entre estos fallos, el del Caso Radilla Pacheco tiene una especial trascendencia, porque en él se puso de relieve la necesidad de revisar la metodología seguida de manera generalizada por los órganos jurisdiccionales (incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y por las autoridades administrativas en la aplicación de las

⁴ En días pasados el INEGI publicó los resultados de la “*Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012*”. En ellos se da cuenta de que en 2011 se cometieron más de 22.3 millones de delitos, de los cuales el 91.6% no fueron denunciados, y que esa cifra no plantea una variación significativa respecto de 2010, aunque supera a la que se obtuvo en 2007, de 86%. Se aclara que la encuesta capta únicamente los delitos del fuero común, por lo que no comprende ilícitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas de fuego y tráfico de personas (Fuente: *Reforma*, Septiembre 28 de 2012).

⁵ El Estado mexicano emitió declaración de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se depositó el 16 de diciembre de 1998, y el decreto promulgatorio fue publicado en el DOF el 24 de febrero de 1999.

⁶ Sentencias condenatorias para el Estado mexicano: Rosendo Radilla Pacheco (23 de noviembre de 2009), González y otras (Campo Algodonero) (19 de noviembre de 2009), Rosendo Cantú y otra (31 de agosto de 2010) y Cabrera García y Montiel Flores (26 de noviembre de 2010).

leyes relacionadas con los derechos fundamentales, ya que la forma de aplicarlas ha generado constantes violaciones a éstos, dada la inclinación a acatar su literalidad, y nos recordó la obligación de sujetar las decisiones jurídicas a la Constitución y al bloque de normas que derivan de los mencionados instrumentos internacionales.

II. Nuevos lineamientos en materia de derechos humanos

En la iniciativa y durante el proceso legislativo de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos se consignaron como objetivos dotar a la Constitución Federal de elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección a esta categoría de derechos, y cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado mexicano a propósito de la suscripción de numerosos tratados e instrumentos sobre esta materia.

En ella se enfatiza el compromiso asumido por el Estado, a través de las autoridades de todos los órdenes, en la protección, vigilancia, defensa, promoción y educación de los derechos humanos, reforzado con la firma y ratificación de los instrumentos internacionales, y se destaca que aquéllos son base del ejercicio de las funciones estatales y de las políticas públicas.

El decreto se ocupa en primer término de actualizar la Constitución en el aspecto terminológico, dado que su artículo 1o,⁷ siguiendo la tradición liberal del siglo XIX, plasmada en el texto original de 1917, aludía a individuos y evidentemente resulta preferible la connotación de personas. Se reemplaza la noción de garantías individuales por la de derechos humanos y se alude ahora a los mecanismos para garantizar la tutela de éstos. Del nuevo texto del artículo 1o se percibe la justificación filosófica desarrollada en función de la dignidad inherente a la persona, con un amplio desarrollo en el derecho internacional de los derechos humanos.

La reforma no se limita a recoger los avances nominales que derivan de la prescripción relativa a que en México las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de la materia

⁷ “Art. 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”

en los que sea parte, sino se extiende a la forma en que se propone hacerlos efectivos, lo que concuerda con la doctrina del control de convencionalidad desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸

También establece, en forma expresa, la obligación a cargo de todas las autoridades de proteger, respetar y garantizar los derechos fundamentales en los respectivos ámbitos de sus competencias y conforme a los procedimientos correspondientes, y les impone el deber de interpretar las normas relativas a éstos de conformidad con la Constitución Federal y con los instrumentos internacionales de la materia.

III. Modificaciones en la estructura de los tribunales federales y en los procedimientos de amparo

En paralelo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se gestó la reforma constitucional al juicio de amparo, que es el principal medio de defensa de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, y cuyo conocimiento está reservado a los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Esta reforma se enfocó en dos aspectos centrales: uno, ajustar algunos aspectos competenciales y estructurales para desahogar la excesiva carga de trabajo que pesa sobre la Suprema Corte de Justicia y permitirle que se concentre en los asuntos de mayor importancia nacional, y otro, fortalecer el juicio de amparo, con la idea de eliminar tecnicismos y formalismos extremos, para facilitar su accesibilidad.

⁸ La doctrina del “control de convencionalidad”, invocada en el *Caso Almonacid Arellano vs. Chile* (2006), se expresó en los siguientes términos:

...”123. La descrita obligación legislativa del artículo 2 de la Convención tiene también la finalidad de facilitar la función del Poder Judicial de tal forma que el aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular. Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana.

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

125. En esta misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que “[según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”. Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.”

De manera destacada se consignó la procedencia del amparo para impugnar normas generales, así como actos u omisiones que violen los derechos humanos; se prevé que el amparo sea el medio idóneo para hacer valer los derechos correspondientes al interés legítimo, lo que permite un avance incalculable en materia de derechos fundamentales, particularmente en lo que respecta a los derechos sociales, económicos y culturales; se atempera el principio de relatividad de las sentencias de amparo; se instituye la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad; se fijan nuevas reglas para la producción y la sustitución de la jurisprudencia por reiteración.

Se introduce también la figura del amparo procesal adhesivo; se puntualizan las reglas para la definitividad de los actos administrativos; se introducen algunos lineamientos específicos en tratándose de la suspensión de los actos reclamados, de la suplencia de la queja deficiente y otros para mejorar lo relativo al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo. Por supuesto, como figura novedosa, se instituyen los Plenos de Circuito, con la función de definir los criterios prevalentes en caso de que diversos tribunales colegiados emitan opiniones contradictorias.

Será en la nueva Ley de Amparo, por ahora en proyecto, donde se puedan concretar estos cambios y hacer efectivos los propósitos de aminorar los tecnicismos y los formalismos en el juicio que por antonomasia se ha convertido en la herramienta más eficaz para la defensa de los derechos de los gobernados.

IV. La consulta sobre el Caso Radilla

Como se mencionó previamente, la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2009, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2010, constituye una de las resoluciones de mayor trascendencia, en tanto puso de manifiesto que la forma de realizar la aplicación del derecho en nuestro país pasa por alto el deber de ajustar la normatividad jurídica a las disposiciones constitucionales y a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

En cumplimiento a este fallo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propuesta de su presidente, ordenó la formación del expediente de consulta Varios 912/2010, con el propósito de dilucidar las obligaciones concretas que corresponden al Poder Judicial de la Federación.

La consulta mencionada motivó varias sesiones de discusión en el Pleno, cuyas decisiones fueron tomadas, con votaciones divididas, el 25 de octubre de 2011, en el sentido de reconocer la obligación del Estado mexicano de acatar la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo se refrendó que

los tribunales federales deben ejercer el control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, y –por unanimidad– se puntualizó que esta obligación pesa sobre todos los jueces del país.

En cuanto al caso Radilla, se estableció que deberían adecuarse en subsecuentes resoluciones las interpretaciones constitucionales y legales sobre la competencia material y personal de la jurisdicción militar con los estándares internacionales en materia de derechos humanos (lo que se traduce en el deber de verificar la aplicabilidad de una ley aun cuando la literalidad sea expresa, e inaplicarla si resulta contraria a las normas constitucionales o convencionales), que los tribunales deberían informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los casos vinculados a desaparición forzada para que ésta se ocupe de su conocimiento; que el caso Radilla debería permanecer en la jurisdicción ordinaria y no en la militar, y que debería garantizarse a los ofendidos y a las víctimas el acceso al expediente y la expedición de copias de éste. En lo administrativo se acordó que deberían implementarse cursos permanentes para capacitar a los juzgadores federales en todo lo concerniente a la materia de derechos humanos.

En el considerando octavo de esta consulta se destacó lo siguiente:

... Consecuentemente, como el control constitucional de las leyes que actualmente se ejerce está reservado a los Tribunales de la Federación, por lógica consecuencia debe concluirse que el control oficioso de la convencionalidad de las leyes secundarias corresponde realizarse conforme al mismo sistema competencial instituido para juzgar las normas contrarias a la Constitución Federal, con la única diferencia de que a partir de ahora también deberá garantizarse que ninguna ley que se estime contraria a dicha Convención se siga aplicando, y que tampoco se observen las normas de derecho interno que contravengan la interpretación oficial que el citado Tribunal Internacional ha hecho de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia tomó en consideración que el control de convencionalidad concuerda con el artículo 1o de la Constitución Federal (entonces recién reformado) y se debe realizar por todos los jueces del Estado mexicano (en términos de los artículos 1o y 133 constitucionales), lo cual no significa que, en su caso, puedan hacerlo a través de una declaratoria general de inconstitucionalidad de las leyes cuando sean contrarias a la Carta Magna o a los tratados internacionales de derechos humanos, sino desapplicándolas, lo que se señaló como el modelo de control incidental (difuso) de constitucionalidad.

V. Los nuevos lineamientos interpretativos de las normas sobre derechos humanos y el control de la convencionalidad

Para describir la relevancia que tienen las nuevas disposiciones consignadas en el citado artículo 1o, cabe mencionar que cuando se emite una ley, las reglas sobre la fuente de derecho de que se trata determinan su ubicación dentro del sistema jurídico mexicano y, por tanto, su jerarquía y sus relaciones con otras leyes, lo que define, entre otras cosas, su prevalencia y su necesaria adecuación a lo previsto por otras o su inaplicabilidad.⁹

Los conflictos respecto de la interpretación y la aplicación de las disposiciones jurídicas se resuelven, por regla general, tomando en cuenta su jerarquía, su temporalidad y su especialidad. En efecto, bajo el esquema tradicional las disposiciones constitucionales tienen supremacía frente a cualesquiera otras,¹⁰ idea que se funda en el hecho de que cumplen la función esencial de ser el fundamento de validez de otras normas y que de ellas depende la legitimidad de todo el sistema de normas e instituciones, aunque es necesario no caer en el dogma de atribuir la supremacía a cualquier precepto constitucional, dado que se trata de un atributo propio de la Constitución,¹¹ entendida como el conjunto de decisiones soberanas que determinan los fundamentos, estructura y organización del poder del Estado, de ahí la necesidad de acotar que la prevalencia de los derechos fundamentales opera en función del establecimiento de los contenidos mínimos.

Recordemos que hace aproximadamente cinco años la Suprema Corte se ocupó del tema relativo a la ubicación de las normas derivadas de los tratados internacionales y sostuvo que se sitúan entre la Constitución y las leyes generales, y eso definía algunos aspectos de prevalencia normativa.¹²

El nuevo texto del artículo 1o constitucional trajo consigo un cambio particular: estableció que las disposiciones jurídicas relativas a derechos humanos se interpretarán, y con ello prescribe implícitamente cómo debe llevarse a cabo su aplicación, de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

⁹ F. J. EZQUIAGA G., *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, Tribunal Electoral del PJE, México, 2006, p. 39.

¹⁰ H. KELSEN, *Teoría pura del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2009, pp. 214 y 215.

¹¹ M. COVIÁN ANDRADE, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2009, p. 102.

¹² Tesis Pleno VII/2007, "LEYES GENERALES, INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL" (Registro IUS 172739).

Con estos lineamientos se modifica sustancialmente la manera en que se relacionan las leyes que inciden sobre los derechos humanos (derechos fundamentales) en nuestro sistema jurídico, por dos razones:

En primer lugar, se establece un nuevo criterio de selección de las reglas relacionadas con los derechos fundamentales aplicables.¹³

A partir de la entrada en vigor de la reforma, las disposiciones normativas que regulan derechos humanos gozan de una categorización jurídica distinta, por virtud de la cual sus relaciones deben desenvolverse considerando prevalente no la regla de mayor jerarquía, que sería normalmente la constitucional, sino la que se consigne en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos a los que el Estado mexicano se encuentra adherido, a condición de que sea la que establezca una regulación más proteccionista de los derechos en juego.

Esta directriz ordena que se atienda al contenido de las normas y no a su ubicación, de manera que si el grado más alto de protección, esto es, el mayor nivel de extensión en un derecho o una libertad, o su menor restricción, lo encontramos en una disposición legal de menor jerarquía, ésta debe ser preferida, en la inteligencia de que por mandato constitucional, el nivel más bajo admisible será el previsto en los instrumentos internacionales aludidos, así como en los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en general, por los órganos integrantes del Sistema Interamericano de Defensa de los Derechos Humanos.

En segundo término, se consigna el denominado principio pro persona, conforme al cual las leyes relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México sea parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de las normas en juego conforme a este criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudir a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer limitaciones permanentes al ejercicio de los derechos, o de su suspensión extraordinaria.¹⁴

De acuerdo con lo anterior, el problema de jerarquía entre la Constitución y esos instrumentos internacionales resulta solo aparente si se tiene en cuenta que el artículo 1o constitucional da la pauta para considerar que en nuestro sistema jurídico las

¹³ Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN XIX/2011 (10a), "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE" (Registro IUS 2000126).

¹⁴ Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN XXVI/2012 (10a) "PRINCIPIO PRO PERSONA. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL" (Registro IUS 2000263).

normas derivadas de la referida fuente internacional de derecho constituyen el nivel básico o mínimo de los derechos humanos, y al no existir una norma constitucional que condicione la incorporación de los tratados al ordenamiento jurídico del país, debe considerarse que ésta surte efectos inmediatos

Por otra parte, es conveniente destacar que la actuación de los operadores jurídicos debe sujetarse invariablemente al principio de legalidad, conforme al cual sus actos deben fundarse en las leyes y solo por excepción pueden abstraerse de su observancia, lo que invariablemente debe quedar justificado jurídicamente.

En efecto, para ninguna autoridad es excusable la observancia de las leyes. En todo caso los juzgadores están obligados a atenderlas y partir de la presunción de su validez. No debe confundirse el deber que tienen, en tratándose de disposiciones jurídicas cuyo objeto es la protección de derechos humanos, de revisar que éstas no pugnen con la Constitución Federal ni con los tratados internacionales de la materia, y de verificar que la interpretación sea conforme con estos parámetros, además de cuidar el respeto al principio *pro persona*, con una decisión que injustificadamente –bajo el pretexto de ejercer el control de convencionalidad– resuelva sin base alguna.

La aplicación de la ley implica establecer su significado y su alcance considerando el resto del sistema jurídico, de modo que, haciendo uso de las herramientas de la argumentación interpretativa, sirva de base para construir la norma jurídica aplicable al caso concreto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵ refrendó que los jueces del Estado mexicano están obligados a ejercer de oficio el control de convencionalidad respecto de las leyes que regulan y protegen los derechos humanos, contrastándolas con los siguientes parámetros:

1. Las disposiciones de la Constitución Federal y la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
2. Las disposiciones contenidas en los tratados internacionales sobre derechos humanos, de los que el Estado mexicano sea parte;
3. Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que México sea parte, y
4. Los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la Corte Interamericana cuando México no sea parte.

¹⁵ Tesis del Pleno de la SCJN número LVII/2011 (9a) “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD” (Registro IUS 160589).

También se estableció¹⁶ que dicho control de convencionalidad en materia de derechos humanos debe sujetarse a los siguientes pasos:

- a) Interpretación conforme, en sentido estricto, de manera que si respecto de un precepto hay varias interpretaciones debe preferirse aquella que evite incidir o vulnerar el contenido esencial de los derechos humanos;
- b) Interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, que permita elegir la disposición normativa aplicable; y
- c) Inaplicación de la ley cuando las opciones anteriores no resultan satisfactorias.

Como resultado de estas decisiones se clarifica la forma en que los órganos del sistema judicial mexicano deben ejercer el control de la constitucionalidad de las normas generales.

Se reitera que sólo los tribunales de amparo pueden ejercer el control concentrado de la constitucionalidad de las normas generales, y se destaca que todos los jueces de la República están obligados para ejercer el control difuso de la constitucionalidad de manera incidental, lo que se traduce en que no podrán hacer una declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, pero sí inaplicarlas si consideran que son contrarias a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En esa medida, van de la mano el control de la constitucionalidad de las leyes y el denominado control de convencionalidad, que no es sino una metodología que se basa en la verificación de que las normas internas no pugnen con las derivadas de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos a las cuales nuestro Estado se encuentra adscrito.

Consecuente con lo anterior, se dejaron sin efectos las tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia números 73/99 y 74/99, conforme a las cuales, respectivamente se establecía que el control judicial de la Constitución era atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal no autorizaba el control difuso de la constitucionalidad.

Las nuevas disposiciones constitucionales nos obligan a reflexionar sobre los cambios en la manera de aplicar el derecho, que afecta a todos los operadores jurídicos, sean juzgadores, autoridades o postulantes, dados los términos del actual artículo

¹⁶ Tesis del Pleno de la SCJN número LXIX/2011 (9a), "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS" (Registro IUS 160525).

lo constitucional, en tanto que al tomar una decisión o al hacer un planteamiento que incida sobre los derechos humanos, deben verificar que las disposiciones jurídicas internas en juego, ya sea que las invoquen o que en principio se consideren aplicables en el caso, no pugnen con lo establecido en la Constitución Federal ni en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y no solo eso, deben analizar si conforme a los parámetros a los que antes nos referimos, se trata de las normas más benéficas para los gobernados, en observancia al principio *pro persona*.

En síntesis, puede señalarse que la nueva metodología de interpretación y aplicación del derecho se desenvuelve de la siguiente forma:

Las resoluciones que emitan autoridades administrativas y judiciales que involucren decisión sobre derechos fundamentales deben apegarse en la mayor medida posible a las normas constitucionales y legales, lo cual les obliga a partir de la presunción de validez de las disposiciones jurídicas que, en principio, se estimen aplicables.

La interpretación conforme a la Constitución Federal y a los tratados referidos supone la recurrencia a principios, fines y valores jurídicos, por lo cual debe rechazarse la aplicación literal si con ella se genera una violación a derechos fundamentales, lo que invariablemente exige una justificación razonada.

Si del análisis de dichas reglas se desprende que existen varias opciones de interpretación aparentemente válidas, ya sea de oficio o por el planteamiento de los interesados, se deben preferir las que resulten conformes con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Esa revisión puede conducir a que se estime preferente la aplicación de otras disposiciones normativas cuando, siendo aplicables, tengan contenidos más protectores de los derechos humanos.

Si del análisis cuidadoso de las leyes en juego se concluye que resultan contrarias a los preceptos de la Constitución Federal o a los tratados internacionales de la materia, debe optarse por su inaplicación.

De considerarse que los preceptos en juego son inaplicables, pueden darse dos situaciones: en una, la norma se desplaza por la que es más benéfica; en otra, quedamos sin regla expresa, lo que conduce a colmar la laguna o a aplicar extensivamente las disposiciones afines, debido a que el juzgador no puede abstenerse de resolver un asunto por no contar con reglas que expresamente se refieran al caso.

VI. Algunas implicaciones de las reformas

El impacto de los lineamientos descritos se extiende a algunos aspectos que es preciso tener en cuenta, entre ellos los siguientes:

La entrada en vigor de las reformas trae consigo la derogación expresa y tácita de determinadas reglas y el necesario ajuste de las disposiciones jurídicas vinculadas, aun a pesar de que no se realice la adecuación necesaria por el respectivo legislador.

Es necesario revisar la obligatoriedad de los criterios jurisprudenciales cuando resulten inaplicables las disposiciones jurídicas relativas como consecuencia de los nuevos lineamientos mencionados, y cuando la interpretación de las leyes realizada en ellos no corresponda a los nuevos parámetros.

Deben revisarse los criterios que habrán de regir algunas figuras jurídicas vinculadas con la forma en que se aplican las leyes, como las siguientes:

1. La facultad de los tribunales de allegarse pruebas necesarias para resolver los asuntos relacionados con derechos fundamentales con apego a la verdad real, más que conforme a la verdad legal;
2. La suplencia de la queja deficiente, que no puede más tener un manejo formalista en tratándose de derechos humanos, y que hace necesario considerar que basta con que se expongan y acrediten los hechos fundatorios de las pretensiones o de las defensas para que los tribunales apliquen las normas correspondientes, y que no dependa limitativamente de los argumentos que se hagan valer.
3. Es necesario revisar el alcance asignado a la jurisprudencia, considerando que en la regulación previa a las reformas constitucionales, vinculaba a los tribunales pero no a las autoridades administrativas,¹⁷ lo cual, al tenor de los principios de supremacía constitucional, de igualdad y de no contradicción, es insostenible, porque genera una doble dimensión respecto de los derechos, de modo que aparentemente lo que la autoridad administrativa está obligada a reconocer en favor de un gobernado al interpretar una determinada ley, resulte diverso de lo que éste puede obtener ante los tribunales, siendo que ahora, conforme al artículo 1o constitucional, todas las autoridades deben ajustar su actuación al sentido de protección o de beneficio más amplio, y si la interpretación más benéfica deriva de la jurisprudencia, no es admisible que las autoridades administrativas sostengan que no les vincula.

¹⁷ Arts. 192 y 193 de la Ley de Amparo en vigor.

VII. Conclusión

Los operadores jurídicos están obligados a observar la nueva metodología para la interpretación y aplicación del Derecho, empero las reformas constitucionales mencionadas no deben ser el pretexto para decisiones inmotivadas, porque en general no se cambian las leyes ni suprimen los requisitos previstos en ellas.

Tampoco se modifica la presunción de validez de las leyes, por lo cual, su inaplicación, al igual que su interpretación conforme a los nuevos parámetros, debe ser resultado de una resolución suficientemente justificada, y en ningún caso debe conducir a apreciaciones irreflexivas que bajo una alusión abstracta a los derechos humanos pasen por alto que el ejercicio de la facultad de decidir, de juzgar, va acompañado de una seria responsabilidad, que es propia del Estado y compartida por el funcionario respectivo.

Lo que se exige es que las autoridades actúen en forma congruente con los valores y los principios que la propia Constitución Federal consigna, con una clara idea de que los procedimientos no son un obstáculo sino el vehículo necesario para la concreción de los derechos.

Como podemos percibir, el cumplimiento de las nuevas obligaciones de los responsables de aplicar las leyes pasa por una inevitable puesta al día en materia de derechos humanos y un adecuado manejo de los instrumentos de argumentación interpretativa.