

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y SUS IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO JURISDICCIONAL*

DRA. KARINA ANSOLABEHERE**

La reforma constitucional en materia de derechos humanos es tan refundacional para el Poder Judicial como lo fue la de 1994, por lo que no sólo hay que pensar en sus implicaciones para el trabajo jurisdiccional, sino también en la importancia de una adecuada implementación de la misma.

Esta reflexión se articula alrededor de dos propósitos: contextualizar la reforma de derechos humanos en el proceso de reformas judiciales que han tenido lugar desde 1988, y realizar un análisis de las implicaciones de las mismas, sobre todo las dos que considero más importantes: los cambios en la cultura legal y en la jerarquía judicial.

En primer lugar voy a contextualizar brevemente las características del trabajo jurisdiccional en los últimos años porque me parece muy importante para reflexionar sobre las implicaciones de la reforma de derechos humanos. En segundo lugar me concentraré en sus implicaciones. Finalmente, realizaré algunas consideraciones finales vinculadas con la implementación de la reforma.

I. Contexto. ¿de árbitro de la política a defensores de derechos humanos?

El Poder Judicial mexicano a nivel federal y local experimentó un gran número de modificaciones institucionales entre 1988 y 2011, no

obstante no puede desconocerse que en el mismo periodo tuvieron lugar cambios significativos en la cultura jurídica que si bien no podemos atribuir directamente a los cambios institucionales, tampoco podemos aislarlos de los mismos.

Como ya lo señalaron Magaloni y Saldívar,¹ el Poder Judicial mexicano—en general—y la Suprema Corte de Justicia—en particular—no han decidido mucho sobre derechos y menos sobre derechos humanos. No obstante, no puede dejar de destacarse que desde 1994, y sobre todo desde el 2000, se han incrementado sus intervenciones en la materia. Sin embargo, a pesar de estas modificaciones en materia de libertad de expresión y libertad de asociación, las tesis de jurisprudencia desarrolladas en el periodo no superan el medio centenar.²

Tres dimensiones fundamentales a considerar son la relación de la justicia con el poder político, con la sociedad y de la cabeza del Poder Judicial con las instancias inferiores del mismo.

Entre 1988 y 2009, el Poder Judicial—y especialmente la Suprema Corte de Justicia—se vuelve más poderoso políticamente, más visible socialmente, y menos jerárquico en su interior. Estas transformaciones tuvieron lugar en el marco de un proceso de liberalización política y de transición a la democracia que resultaron en un diseño institucional que posicionó a la Suprema Corte de Justicia como árbitro fundamental en

* Ponencia presentada el 16 de mayo de 2012 en las Mesas Redondas "Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos: Un enfoque en la administración de justicia", organizadas por el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a través del Instituto de Estudios Judiciales.

** Profesora Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

la resolución del conflicto político. La capacidad del máximo tribunal para resolver conflictos entre poderes y declarar inconstitucionales leyes y otras resoluciones se incrementa, a la vez que se delega progresivamente a los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC, equivalentes a tribunales de apelación) la resolución de otros juicios, fundamentalmente los de violación de las garantías individuales de los ciudadanos. Paralelamente se modera, de forma tímida, la capacidad de control de la Suprema Corte de Justicia sobre el Poder Judicial a través de la creación de dos organismos claves, el Consejo de la Judicatura Federal en 1994 (en el que la Corte controla la designación de la mayoría de sus miembros), y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 1996 (al que la Corte restringió facultades de interpretación constitucional en la materia).³ Ya en el siglo XXI un nuevo cambio que se hace más visible para la sociedad,⁴ tuvo lugar con la aprobación en 2002 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y posteriormente en 2008, mediante Acuerdo 2/2008, se institucionaliza internamente un sistema de audiencias públicas para realizar consultas a la sociedad en los casos en que el máximo tribunal lo considere necesario. Sistema este último que, no puede dejar de señalarse, ha sido escasamente utilizado.

Todos estos cambios —si bien positivos— tuvieron un límite, la justicia en general y la jurisdicción constitucional no se hizo más accesible a la ciudadanía en casos de violación de derechos (aunque se hizo más visible a partir de 2003).

Desde el punto de vista de la cultura jurídica, no puede soslayarse que todos estos cambios están interrelacionados con modificaciones en la ideología jurídica predominante. Durante todo este periodo se observa una disputa entre ideas hegemónicas y emergentes que en muchos casos llegan para quedarse. En un primer momento las ideas emergentes que permearon muy rápidamente la manera de pensar el derecho son las vinculadas con el denominado neoconstitucionalismo. Se produce un giro hacia la constitucionalización de la impartición

de justicia, en línea con América Latina,⁵ y la acogida del paradigma neoconstitucionalista, pero que podríamos decir alejada del pluralismo jurídico respecto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es decir una perspectiva neoconstitucionalista pero soberanista en el sentido de prevalencia del derecho nacional por sobre el internacional. Por su parte, desde el punto de vista del modelo de la función judicial, el juez pasa de ser un funcionario que aplica leyes a un intérprete de la Constitución. Esta nueva reforma supone para hacer efectiva la adopción de un nuevo paradigma: el de Derechos Humanos, que si bien no es contradictorio con el neoconstitucionalista, sí supone cambios importantes, por ejemplo, en los principios de interpretación.

II. Las implicaciones

Entre las principales implicaciones para la función jurisdiccional, podemos encontrar:

1. Cambio jurídico: en primer lugar suponen una modificación muy importante en las características del orden jurídico, de hecho ya se plasma en el inicio de la Décima Época de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. La incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al mismo nivel de la Constitución y el reconocimiento de la interpretación *pro persona* entraña un cambio radical en la jerarquía de normas jurídicas del país.
2. Cambio de cultura legal, de paradigma, de manera de concebir la función jurisdiccional, etc.
3. Cambio en el perfil o en el modelo de la relación entre el poder político y el poder judicial: de un poder judicial, sobre todo de una Corte concebida como árbitro para resolver el conflicto político, hacia una Corte proactiva hacia el Estado.
4. Cambio en las jerarquías internas de la justicia: esto va a suponer mucha mayor autonomía de los jueces.

La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos y sus implicaciones para el trabajo jurisdiccional 31

Si bien esta reforma trastoca la mayoría de estas dimensiones, en mi opinión son sobre todo dos las que considero más significativas: a) la vinculada con la jerarquía en el Poder Judicial y b) la vinculada con la cultura legal.

a) Jerarquía del Poder Judicial. Luego de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que modificó la forma en que se organiza la carrera y la disciplina judicial, así como la administración, probablemente ésta sea la forma más profunda de transformación de la organización del Poder Judicial de un sistema jerárquico hacia uno más descentralizado. La posibilidad de realizar control de convencionalidad difuso por parte de todos los jueces del país, implica un margen de libertad desconocido hasta ahora. En este sentido hay que pensar cómo va a convivir este nuevo margen de capacidad de decisión frente a un sistema que hasta el momento funcionaba con mucha menor discrecionalidad para las instancias judiciales inferiores por las reglas institucionales vigentes. En gran medida, la posibilidad de éxito de la reforma radica en esta nueva forma de independencia interna, siempre y cuando siempre sea pro derechos.

b) La cultura jurídica. Empujar esta reforma de manera realista, para que —siguiendo al colega venezolano Rogelio Pérez Perdomo— evitemos la tentación del legalismo mágico, no sólo requerirá ciertos resguardos institucionales como los que se están tomando, sino la conciencia de que a partir de este momento estarán conviviendo, y a veces en tensión, nuevas ideas o ideologías jurídicas, concepciones sobre el derecho, con las que están funcionando hasta ahora. Ser consistentes con esta reforma supone fundamentalmente des-soberanizar el derecho, y de alguna manera complejizar la interpretación constitucional. Tomar esta reforma en serio implica socializar a los juzgadores con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y sus supuestos básicos, asumir que existirá lo

que los antropólogos llaman interlegalidad, esto es un diálogo y complementación entre diferentes órdenes jurídicos, nuevos interlocutores, y sobre todo la conciencia de que lo internacional y lo doméstico interactúan de muchas maneras. Es un cambio muy fuerte, que también lleva aparejado un cambio en la manera en que el juez concibe su función, con ánimo de provocación, esto convierte a cada juez en un defensor de derechos, y esto supone pensar su función de manera diferente.

En México, los jueces han pasado por tres modelos, el de aplicación de la ley, el de intérprete de la Constitución y ahora el de protector de los derechos humanos de las personas.

En mi opinión este último es el desafío más difícil porque sabemos que el cambio es muy fuerte y que los motivos que llevan a un Estado a firmar un tratado internacional no son los mismos que los que llevan a implementarlo.

Al respecto, se han desarrollado varias explicaciones, una de ellas revolucionó en su momento la Teoría de las Relaciones Internacionales —del espiral—,⁶ ya que propone que por legitimación los Estados signan un tratado, esto da margen para que activistas internos y externos se apoyen y demanden una mayor consistencia de las decisiones del Estado respecto de este tratado, así pues lo que se produce es una incorporación reactiva, la que sin embargo por vía de la socialización y las interacciones entre sociedad, política e instituciones de derechos humanos termina incorporándose a la manera de pensar.

Finalmente, quisiera señalar algunas de las grandes ausencias de la reforma. Llama la atención que en una reforma de esta envergadura no se hayan tocado cuestiones de acceso a la justicia para la población. La jurisdicción constitucional sigue siendo inaccesible para los ciudadanos y el amparo, principal recurso jurisdiccional de protección de derechos, sigue requiriendo patrocinio legal para su tramitación.

32 Dra. Karina Ansolabehere

Esto es especialmente preocupante si esperamos que esta reforma contribuya a lo que se ha llamado la revolución de los derechos en los poderes judiciales⁷ (condiciones que han contribuido al activismo pro derechos de los poderes judiciales) en los casos en los que no hay acceso irrestricto a la justicia: lo que se llama estructuras de soporte para la movilización legal (situación incipiente en México) o bien amplio acceso a la justicia.⁸ Los trabajos sobre los casos costarricense y colombiano emblemáticos de activismo judicial pro derechos son una referencia en este sentido. Podría decirse que el ánimo de esta reforma no es convertir al Poder Judicial en un poder activista pro derechos, sino atender a otras consideraciones.

III. Conclusiones

Luego del análisis anterior, me parece importante puntualizar algunas consideraciones finales, sobre todo vinculadas con las condiciones de éxito de la reforma, esto es, su adecuada implementación.

- 1) Por la envergadura, la reforma tiene un carácter refundacional de la función del Poder Judicial. El que realmente adquiera este carácter estará vinculado con un número importante de actores internos y externos que apoyen la implementación de la misma, comenzando por una masa crítica de jueces y magistrados que se conciban como defensores de derechos humanos.
- 2) La adecuada implementación de la reforma puede dar lugar a lo que se conoce como activismo judicial, es decir, a una intervención del Poder Judicial proactiva en varias materias vinculadas con diferentes políticas públicas. Esto si bien es deseable, no puede perderse de vista porque podría implicar nuevos focos de tensión entre justicia y política.
- 3) Un tercer punto que no podemos dejar de tomar en cuenta es el conjunto de paradigmas legales en tensión. Sería inocente considerar que sólo hay perspectivas positivas sobre la reforma;

seguramente, como cualquier cambio de esta envergadura va a llevar aparejado importantes resistencias que requerirán de mucha decisión e impulso por parte de los jueces y las instituciones judiciales.

- 4) Finalmente, no quisiera dejar de remarcar que el éxito de la reforma también radica en las personas, en este caso, en los jueces, en la manera en que conciban su rol y apliquen el derecho. Es decir, en la manera en que se socialice esta reforma, se convierta en parte de la cotidianeidad judicial como lo es hoy la interpretación constitucional.

Por ello saludo iniciativas como éstas que ponen a la reflexión y a la discusión sobre las implicaciones en el centro de la escena.

NOTAS

- 1 Magaloni, Ana Laura y Saldívar, A., "El ciudadano olvidado", Nexos, México, núm. 342, 2006.
- 2 Ansolabehere, K., "More Power, More Rights? The Supreme Court and Society in Mexico", Hunneus, A. et al. (coord.), *Legal Cultures and Political Activism in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- 3 La reforma constitucional en materia electoral realizada en 2007; sin embargo, explicita la facultad de interpretación constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial en la materia de su competencia. A partir de ese momento se rompe el monopolio de la Corte en la interpretación constitucional.
- 4 Sus sentencias se hacen públicas, se pone en marcha un Canal Judicial que permite seguir los debates del Pleno en vivo, etcétera.
- 5 Couso, Javier, "Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: entre la tentación populista y la utopía neoconstitucional", disponible en www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/anuarios/anuario06/02-COUSO.pdf, consultado el 10 agosto de 2012.
- 6 Risse, T. et al., *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- 7 Epp, Ch., *The Rights Revolutions: Lawyers, Activist and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- 8 Wilson, B. M., "Rights Revolutions in Unlikely Places: Colombia and Costa Rica", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 1 (2), 2009, pp. 55-89.