

Prólogo

Desde que nos erigimos en nación, el edificio constitucional mexicano ha sido soportado por dos pilares fundamentales: los derechos de las personas y las competencias de los Poderes, idealmente en equilibrio. Al igual que en las democracias más añejas, esta estructura no ofrece algo original o distinto dentro del horizonte del constitucionalismo comparado, si se apela a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Esta primera Carta de derechos, producto de la Revolución Francesa, dejó plasmado en su artículo 16 que "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes esté determinada, carece de Constitución". Los dos pilares han existido, incluso desde las primeras cartas constitucionales del México independiente.

Pero durante los primeros años, los mecanismos jurídicos específicos, contenidos dentro de estos dos soportes esenciales, funcionaban bajo esquemas de una débil institucionalidad. Y es que no podemos olvidar que durante más de un siglo, nuestro país no dejó de fluctuar entre extremos ideológicos. La inestabilidad de los gobiernos era espacio poco propicio para el desarrollo del Estado de Derecho. Luego de las guerras de Independencia, la normalidad del constitucionalismo incipiente estuvo condicionada por la necesidad de desmarcarnos del esquema colonial. Esto dio pie a cambios abruptos de régimen, primero monárquicos, luego republicanos. Derrocado el imperio de Iturbide y aprobada la primera Constitución Federal en 1824, el proceso constitucional quedó sometido a las pugnas entre liberales y conservadores, que se debatieron entre el Estado Federal y regresiones centralistas. Entre tanto, la garantía de los derechos seguía siendo una promesa no cumplida a favor del ciudadano.

Tras la solución de tensiones que se venían arrastrando desde la etapa colonial, Benito Juárez logró imponer la secularización del Estado (no obstante que unos años después, los conservadores arremetieran con otro intento monárquico que terminó con el infortunado segundo imperio, de Maximiliano de Habsburgo). El fin de siglo fue marcado por invasiones desde el exterior, asonadas en el interior, y el predominio de la dictadura de Porfirio Díaz. Entre las dos últimas décadas del siglo y el inicio de la Revolución, se acrecentó la brecha que dividía a la sociedad e impedía el desarrollo de las instituciones. Después de un largo camino, los intentos por institucionalizar la legalidad tuvieron que esperar varias décadas, que se prolongaron bien entrado el siglo XX.

En el plano jurídico, la Revolución de 1910 tuvo como objetivo instaurar un nuevo edificio constitucional. Pero la estabilidad del régimen tampoco llegó tras el fin de la dictadura. Los pilares de la nueva Constitución, aunque considerablemente ampliados en su dimensión social, también quedaron sometidos a la voluntad de actores políticos y de operadores jurídicos. La separación de Poderes dependía de un sistema político con arbitrajes emanados de cúpulas partidistas y de liderazgos regionales o gremiales; en su fase más acabada, estructurado en torno a un partido hegemónico que actuaba bajo la coordinación del jefe del Ejecutivo.

La garantía de los derechos, por su parte, quedó confiada al juicio de amparo como último reducto a disposición del justiciable. Aunque la inercia lo mantuvo, igual que en el siglo anterior, como instrumento técnico empleado para corregir inconsistencias procesales que se iban generando durante las fases sucesivas de la justicia local, antes de llegar hasta la federal. Pero la reforma al juicio de amparo, como veremos, tuvo que esperar.

No es casualidad que las primeras reformas estructurales se dieran sobre todo para dar cauce a los cambios políticos que sufrió el país durante el último tercio del siglo XX. Es así que la reformulación del régimen constitucional coincide con la apertura del régimen político. Por virtud del proceso de democratización del país, el primer reclamo social se centró en la instauración de mecanismos creíbles para la organización y calificación de las elecciones. Desde mediados de los años 80, el sistema normativo se dio a la tarea de construir arbitrajes electorales confiables e institucionalizados, y la tarea se consideró cumplida diez años después.

El pluripartidismo reflejado en las Cámaras y la alternancia en los gobiernos estatales y municipales trajo consigo la necesidad de replantear los mecanismos existentes, relativos a uno de los pilares, a saber, la separación de poderes. De ahí que en 1995 fuera reformado de manera muy importante el aparato completo del Poder Judicial de la Federación, lo que dio lugar a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*. En este periodo, la

efectividad de las acciones y de las controversias constitucionales adquirieron normalidad y previsibilidad. Si bien es cierto que aquellas reformas correspondieron a controversias relacionadas, en su mayoría, con el reparto de competencias. De ahí que los temas que estaban pendientes tuvieran que ver con el segundo de los pilares aquí aludidos: la garantía de los derechos.

La primera gran reforma al pilar de los derechos individuales tuvo por objeto una revisión completa del amparo. Este sector había sufrido un desgaste considerable, dando muestras de fatiga desde la publicación de la Ley de Amparo de 1936. Pues aunque el individuo había encontrado en este juicio federal un recurso judicial efectivo contra la arbitrariedad de los poderes, su tramitación se volvió cada vez más compleja; con frecuencia, farragosa; en ocasiones, sólo para iniciados. La antigua ley debía encontrar también un relevo. Luego de un proceso que a la postre duró más de diez años de intensos trabajos, en el que participaron los más importantes especialistas de la materia, la nueva ley fue aprobada, entrando en vigor apenas el 2 de abril de 2013.

El replanteamiento del amparo se suma a las otras dos reformas constitucionales de gran calado: la segunda, de junio de 2008, instauró la progresiva entrada en vigor del sistema penal acusatorio. Y la tercera, sustento principal de todo este replanteamiento de la estructura de los derechos, incorporó en junio de 2011 al artículo 1o. de la Constitución mexicana el principio pro persona, y marcó el inicio de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

Simplificando, se puede decir que estas tres reformas constituyen el parteaguas que ha señalado el cambio en la manera como los operadores jurídicos debemos entender y argumentar la protección del individuo. Esta realidad fue producto de una decisión soberana que inscribe al constitucionalismo mexicano en una normalidad que desde ahora compartimos con los países que tradicionalmente nos han servido de referentes institucionales.

Estas transformaciones, en estricto sentido, no representan un golpe de timón porque sus principios rectores se encontraban ya en la propia Constitución, prácticamente desde su promulgación. Más bien puede decirse que se sintetizaron por una modificación en el enfoque de los derechos, que a partir de ese momento se inscriben en la intención de reconducir, de una vez por todas, el papel de la Constitución como garante de los derechos de las personas.

Con el propósito de hacer un primer balance sobre el papel que el derecho internacional está llamado a desempeñar de ahora en adelante en el ordenamiento jurídico mexicano, esta obra

colectiva, preparada por especialistas de derecho público, llega en una coyuntura de confluencia única en la historia reciente de nuestro país; no sólo porque los comentarios fueron solicitados para relacionar los primeros 29 artículos de la Constitución con las tres reformas descritas en materia de protección de la persona. También porque en su convocatoria, se solicitó a los autores relacionar estos preceptos con la jurisprudencia interamericana e internacional.

A nadie escapa que normalizar la aplicación del derecho internacional en el ámbito interno implica un reto de dimensiones mayúsculas. Pero las resistencias que han sido dirigidas en contra de aceptar la normalidad del derecho internacional en sede interna no parecen insalvables.

Esto último, por no ser un reto exclusivo de México. La universalidad de los derechos se empieza a ver reflejada en el reconocimiento de unos mínimos que la comunidad internacional reconoce a todo individuo, sin que se reproduzcan tratos discriminatorios por cuestiones de género, nacionalidad, creencias, origen étnico, preferencias sexuales o políticas.

Ha sido a través del diálogo sobre criterios jurisprudenciales como se han sentado las bases de la generación del *efecto útil* de las obligaciones internacionales de los países. Desde luego, se debe destacar que este esfuerzo no es aislado, sino secundado a nivel interamericano por las Cortes Supremas y Constitucionales, al ir estableciendo en sede nacional la forma en que debe ejercerse el control de convencionalidad bajo los contornos estrictos y bien delimitados de la *interpretación conforme*.

Ha sido a través de estas primeras herramientas dialógicas que los Estados han ido asumiendo con seriedad los contenidos vinculantes de los Tratados, los cuales fueron diseñados para operar con base en las vías institucionales probadas por su funcionalidad. Esto significa que no tendremos que crear nada adicional ni hacer modificaciones mayores a las que se han venido instrumentando. Ahora, el reto radica en la apertura y la capacidad de adaptación que tendremos los Jueces, junto con los operadores jurídicos, durante los años por venir.

La operación interpretativa que los Jueces de todos los ámbitos, niveles y materias estamos llamados a ejercer, tendrá que desembocar en una interiorización responsable de todas estas cartas de derechos y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, integrándolas a la normalidad de los órdenes jurídicos nacionales. Quizá, la magnitud de este reto pueda equipararse al cambio de paradigma que significó para la justicia federal el largo proceso de transformación descrito en estas páginas.

Ahora bien, a raíz de la reforma constitucional de 2011 y de las primeras sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativas a la vigencia del sistema interamericano, los Jueces nacionales de todos los niveles (empezando por los de primer contacto con el ciudadano), hemos adquirido conjuntamente el carácter de juzgadores interamericanos. Aunque esto ha sido así no por voluntad propia; ni porque estemos incitados a observar la esencia de los Tratados en demérito de la normativa interna; asumimos este carácter por mandato constitucional (y aquí incluimos no sólo a la rama judicial, sino a todos los órganos del Estado mexicano). Al menos podemos tomar como punto de partida el hecho de contar con esta nueva configuración, en la cual los derechos de la persona se encuentran en el vértice del edificio.

Al haber transformado nuestra normativa constitucional, ahora nos toca a todos los Jueces preguntarnos "¿Cuál de las normas aplicables protege de la mejor manera al individuo?" A nadie debe sorprender que desde hace dos años, los Jueces mexicanos se encuentren inmersos en el proceso de asimilar que la universalización de los derechos tiene por corolario la internacionalización de los sistemas y los comportamientos judiciales. El sesgo soberanista del derecho y sus procedimientos formalistas han cedido al imperio de los derechos humanos.

La Suprema Corte, en conjunto con la prestigiosa fundación Konrad Adenauer y nuestra querida Universidad Nacional Autónoma de México, se unen en este esfuerzo editorial que se suma a la generación de materiales de consulta llamados a servir de herramientas prácticas para todos los operadores jurídicos del país, y, asimismo, como guías básicas para la comprensión de las reformas. Mi reconocimiento a los coordinadores de la obra y a los responsables institucionales por su perseverancia para hacer posible esta publicación, y a los autores por su desinteresada colaboración.

Ministro Juan N. Silva Meza

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal