

# Inauguración

## Presídium

Senador Miguel Barbosa Huerta, presidente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Doctor Francisco Valdés Ugalde, director general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Doctor Víctor Manuel Rojas Amandi, director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México

Doctor Luis Raúl González Pérez, abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México

Señora Patricia Vaca Narvaja, embajadora de la República Argentina en México

Senadora Angélica de la Peña Gómez, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República

Senadora Arely Gómez González, presidenta del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República

Doctor Ciro Murayama Rendón, coordinador ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

## CIRO MURAYAMA RENDÓN

Este seminario es muy relevante desde dos ópticas: la primera, porque constituye el primer acto de reflexión, discusión y análisis que organiza el Instituto Belisario Domínguez tras la reforma a su estatuto, aprobada por unanimidad por el Pleno del Senado de la República el 25 de abril de 2013.

Con esta reforma el Instituto Belisario Domínguez se fortalece como un genuino espacio de investigación y elaboración al servicio del Senado de la República como institución, para trascender la lógica de servicio a grupos parlamentarios o a senadores en lo individual y pasar a ser efectivamente un instituto donde se genere conocimiento, se convoque a especialistas y se produzcan materiales para enriquecer las deliberaciones y las decisiones del propio Senado. Esta reforma nos coloca, entonces, en una nueva era en la vida del Instituto Belisario Domínguez, precisamente cuando el propio Senado determinó que 2013 sea el año de Belisario Domínguez, pues se cumplen 150 años de su nacimiento y 100 años de su asesinato.

Nos congratulamos de que este seminario sobre derechos humanos sea el primer evento en la nueva etapa del Instituto Belisario Domínguez. La reforma implicó cambiar su estructura: pasar de tres a cuatro áreas sustantivas de investigación que ya no estarán adscritas en la lógica partidista, crear una coordinación ejecutiva de investigación y evaluar al personal de investigación. Todo el personal de investigación que está laborando actualmente en el Instituto va a ser evaluado y todas las nuevas plazas van a ser concursadas públicamente, como ocurre en las instituciones de educación superior de este país. De tal suerte que estará garantizado que sea personal que por sus méritos académicos, por su formación, por sus conocimientos, no por sus afinidades políticas, ocupe los puestos públicos en el Instituto Belisario Domínguez.

Los principios de esta institución son la imparcialidad en su trabajo, la objetividad en sus elaboraciones, así como la pertinencia y la relevancia de ellas. Desde esta perspectiva de objetividad, imparcialidad y pertinencia convocamos a este seminario con tres reconocidas instituciones de educación superior de México. Una de ellas es la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco al abogado general de ésta, que es también la institución donde trabajo como profesor, el que hayan sido parte de este proyecto a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas y bajo la dirección del doctor Pedro Salazar, quien es investigador de tiempo completo de ese Instituto, así como titular de la Cátedra Extraordinaria Benito Juárez.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales también ha sido parte intensa de este trabajo. Esta institución participa a través del doctor Luis Daniel Vázquez, quien es coordinador del área del doctorado en Ciencias Sociales y dirigió la maestría en Derechos Humanos. Agradezco, asimismo, la presencia del doctor Francisco Valdés Ugalde, director de esa institución.

La Universidad Iberoamericana, representada aquí por el doctor José Luis Caballero, participa también en este proyecto. Agradezco, además, la presencia del titular del Departamento de Derecho de esa casa de estudios, doctor Víctor Manuel Rojas.

En este ánimo de construir una nueva etapa de deliberación, de contribución al trabajo del Senado, nos hemos acercado a estas prestigiosas universidades para asegurar la objetividad, el rigor académico, el conocimiento profundo en los asuntos que aborda el Instituto Belisario Domínguez.

La segunda perspectiva, de las dos que mencioné al principio, es muy importante. La determina el tema mismo que nos convoca: la reflexión acerca de cómo la reforma de derechos humanos que se introdujo hace un par de años a la Constitución va a repercutir en las decisiones de los distintos niveles y órdenes del Estado mexicano.

Puede decirse que la reforma de derechos humanos es también, aunque no se le haya llamado así, una profunda reforma del Estado, porque implica que cambien las obligaciones y la manera de trabajar de todos los servidores públicos y las instituciones públicas de este país, en el Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial y, por supuesto, en el Poder Legislativo.

Así, a partir de esta trascendente reforma y la manera como se va a concretar tenemos que aprender a vivir con una perspectiva que anteponga los derechos humanos ante cualquier otra consideración. Esto es lo que nos convoca este día. Se trata de una reforma que ha generado algunas inquietudes, que ha despertado polémica. Nos hacemos cargo de ello y, por eso, con toda apertura y con el apoyo de los expertos, discutiremos también acerca de las dudas que hay con respecto a esta importante reforma constitucional.

Termino subrayando la relevancia del tema. Nuestro país se ha sumado a esta perspectiva de generación de bloques constitucionales de derechos humanos mediante la incorporación de los tratados internacionales, y por ello quiero agradecer de una buena vez al doctor Pablo Luis Manili, que ha venido de la República Argentina precisamente a exponer la experiencia de este cercano país latinoamericano para que podamos también abreviar de las experiencias internacionales en nuestra reflexión y deliberación.

Gracias a todos por su presencia: a nuestro presídium, a nuestros invitados. Ratiifico la disposición del cuerpo directivo del Instituto Belisario Domínguez a contribuir, junto con todos ustedes, a que el Senado se siga fortaleciendo como un espacio indispensable de la deliberación y de la vida democrática de nuestro país. Por ello nos ha convocado a trabajar, para generar conocimiento, investigación imparcial al servicio no de un grupo, no de un partido, sino de esta institución indispensable, que es el Senado.

Muchas gracias y bienvenidos.

## FRANCISCO VALDÉS UGALDE



La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales es una institución que se caracteriza por su compromiso con el alto desempeño académico. En las 12 unidades, distribuidas por toda América Latina, formamos a los maestros y doctores que serán parte tanto del ámbito de la enseñanza como de la investigación, la administración pública, la sociedad civil organizada y, en menor grado, el ámbito privado.

Desde nuestros cubículos los profesores que formamos parte del sistema Flacso nos esforzamos por llevar a cabo investigación de punta sobre temas relevantes para nuestra sociedad. Educación e innovación, calidad democrática, sociología laboral, autonomía indígena, Estado de derecho y, por supuesto, derechos humanos y perspectiva de género, son algunos de los temas que nos ocupan.

Sabemos que la construcción de conocimiento a partir de los cánones de cientificidad es fundamental, pero también estamos convencidos de que la aplicación de ese conocimiento debe tener un objetivo primordial: mejorar la calidad de vida de los habitantes de América Latina.

Además de esta primera convicción, en la Flacso hemos construido un lazo histórico con la defensa de los derechos humanos. La sede México nació a propósito de la necesidad de albergar a muchos científicos sociales e intelectuales latinoamericanos que tuvieron que exiliarse de sus países por motivos políticos cuando los golpes de Estado eran moneda corriente en la región.

La Flacso México surge y se consolida como un espacio de libertad y pluralidad, pero también con un amplio compromiso con la realidad y los problemas sociales y políticos de nuestros países. La demanda por el respeto a los derechos humanos es, por tanto, consustancial a nuestra visión y misión institucional del mundo.

Estamos conscientes de que México llegó tarde a la era de los derechos humanos. En otros países, como Colombia, Argentina o Costa Rica, las reformas que dotaron de un peso específico a los derechos humanos en los pasillos de la justicia comenzaron a aplicarse desde principios de la década de los noventa.

Tenemos al menos 20 años de retraso. No obstante, la reforma constitucional en la materia, publicada el 10 de junio de 2011, y su apropiación por parte del Poder Judicial apenas unos días después de su publicación, por medio de la resolución de la consulta a trámite derivada del caso Rosendo Radilla seguido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son dos buenas señales de que vamos por el camino correcto.

A partir de la reforma en materia de derechos humanos, el artículo 1º constitucional establece obligaciones a cargo de todos los poderes en todos los niveles de gobierno. Este artículo señala: “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”.

Por ende, el cumplimiento de las obligaciones sobre derechos humanos está a cargo de los poderes judiciales federal y locales, que recuperan los estándares internacionales en materia de derechos humanos en sus sentencias y también en el desahogo de sus procedimientos, siempre mediante la interpretación conforme al principio pro persona.

Además, el cumplimiento de estas mismas obligaciones está a cargo de los poderes ejecutivos federal, locales y municipales, por medio de la elaboración de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, que incorporen los contenidos básicos de todos los derechos y aumenten su garantía a favor de todas las personas, siempre en forma progresiva. Eso es lo que manda la Constitución.

En este punto, la formulación de presupuestos con perspectiva de derechos humanos es la condición *sine qua non* para el cumplimiento efectivo de las obligaciones en este ámbito. A su vez, los poderes legislativos federal y local tienen la obligación de armonizar las leyes promulgadas con anterioridad a la reforma constitucional, emitir la legislación que se especifica en los artículos transitorios de la reforma y pensar en el mecanismo que deberán adoptar para que las leyes futuras cumplan con la armonización conforme a los estándares internacionales. Más aún, deberán pensar en la elaboración del diseño institucional que les permita realizar, junto a las políticas públicas emitidas por los poderes ejecutivos, el avance progresivo de la protección y garantía de los derechos humanos a través de la emisión de leyes y por medio de la aprobación de presupuestos.

Como se puede observar, son muchos los pendientes que quedan en torno a la reforma constitucional en esta materia. Muchos son los desafíos y las dudas. El punto no es menor: la reforma nos convoca a cambiar diametralmente la forma en que se piensa y se lleva a cabo el actuar gubernamental cotidiano.

El 10 de junio de 2013 se cumplen dos años de la publicación de la reforma constitucional que ahora nos reúne. Es un buen momento para detenernos a reflexionar cuál ha sido el efecto que ha tenido esta reforma en el actuar cotidiano del gobierno, qué cosas se han modificado, cuáles son los puntos pendientes y los principales desafíos. Éstos son los asuntos que queremos debatir en este seminario.

Tanto este debate como el seminario se realizan con la firme convicción de que la reforma constitucional llegó para quedarse. Hoy el debate no es, no puede ser,

cómo dar marcha atrás a los pasos avanzados; por el contrario, hoy la reflexión gira en torno a cómo consolidar esta reforma, cómo hacer del cumplimiento de las obligaciones en la materia el quehacer diario de las autoridades, cómo hacer del ejercicio de los derechos la práctica cotidiana de quienes habitamos en este territorio, cómo avanzar de forma progresiva y constante por un mayor cumplimiento de los derechos humanos.

Esta reflexión la hacemos con la convicción de que los derechos humanos son el contenido básico de cualquier democracia. Si las democracias se olvidan de los derechos, se pierden a sí mismas en pseudodemocracias, en autoritarismos encubiertos. Se trata de alcanzar la democracia en Estados de derechos humanos.

Los mexicanos queremos ser una nación moderna y un actor responsable. Hagámoslo; tenemos la oportunidad.

Que los trabajos de este seminario sean para bien y nos den orientaciones en torno a las directrices básicas para consolidar esta reforma.

## VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI



Es muy importante reflexionar y abordar temas que todavía están pendientes de un nuevo sistema jurídico que ya está esbozado pero que aún no está concluido. Tenemos la obra negra del sistema jurídico del siglo XXI, la cual se ha construido sobre tres pilares fundamentales:

En primer lugar, la reforma del 10 de junio de 2011, conocida como la reforma sobre derechos humanos, que incluye la mención a tratados que contengan normas protectoras de derechos, refiriéndolas, incorporándolas directamente al texto constitucional como normas protectoras de derechos; están también el *principio de interpretación conforme* y el *principio pro persona*. Estos tres elementos propios de la reforma de 2011 aún tienen que ser plasmados en jurisprudencia y legislación secundaria.

El segundo de los pilares de este nuevo sistema jurídico lo aporta el derecho internacional a través de la sentencia en el caso de Rosendo Radilla, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El concepto de *control de convencionalidad* como una orden directa que se manda desde el exterior para que las autoridades judiciales mexicanas lleven a cabo en cada aplicación normativa, independientemente de la materia, un control sobre la consistencia de las normas nacionales en relación con su correspondiente norma de derechos humanos internacional es una aportación de

primer nivel, donde el sistema jurídico mexicano y el sistema jurídico de derecho internacional se van confundiendo poco a poco.

En tercer lugar está el Expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se incorpora el control difuso de constitucionalidad junto al control de convencionalidad, las modalidades de la interpretación conforme y la importancia que tiene la jurisprudencia internacional en la aplicación de las normas nacionales.

Todavía quedan pendientes preguntas muy importantes y por ello se requiere que desde foros como éste, desde la academia y todos los actores jurídicos, las organizaciones de abogados, parlamentarias, judiciales, se contribuya a que la reforma, a que estos tres pilares del nuevo sistema jurídico, lleguen a buen puerto.

Las preguntas que quedan pendientes son: ¿una norma de la Constitución puede someterse a control de convencionalidad? Está pendiente la resolución de la Suprema Corte de una contradicción de tesis al respecto. ¿Qué sucede cuando los resultados del control de constitucionalidad difieren de aquéllos a los que se llega con el control de convencionalidad?, ¿qué prevalece: principio pro persona, artículo 133, tratados conforme a la Constitución?

Los tratados sobre derechos humanos, y en general todos los tratados que prevean normas en la materia, deben ser conformes al texto constitucional o, por el contrario, pueden ser complementarios y, se podría decir, constructores de un nuevo renglón de constitucionalidad, al que bien se le denomina *bloque integral de constitucionalidad*.

Cuando se aplican principios de especialidad o el de jerarquía, en cada caso, ¿cómo se debe recurrir a estos postulados que manda la práctica y la doctrina, hablando concretamente del de jerarquía normativa, del criterio de especialidad o del principio de ponderación?

Aún queda mucho por hacer y por ello aplaudimos que el Instituto Belisario Domínguez, junto con los expertos de las instituciones que han convocado a este seminario aporten nuevas ideas que puedan solucionar las preguntas que están pendientes.

Al final de este camino se podría tener un mejor sistema jurídico, no para los juristas, no para los jueces, sino para las personas de la calle que día con día ven amenazados sus derechos en la práctica de todas y cada una de sus actividades.

## LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

El seminario que hoy nos convoca tiene como materia de sus trabajos la jerarquía normativa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y las obligaciones que se generan, en consecuencia, para el Estado.

La reforma constitucional de junio de 2011 vino a reiterar que el tema fundamental de la constitución de una sociedad democrática son los derechos del ser humano y que todo lo demás que se construya debe estar subordinado a su respeto, preservación y defensa, en tanto que son la razón de la existencia y justificación del Estado mismo. Como lo ha sostenido el doctor Sergio García Ramírez: “El Estado se debe organizar no como mejor convenga a los intereses de las personas o partidos que ocupen sus estructuras de poder, sino como mejor convenga al ejercicio pleno de los derechos humanos”.

Debemos considerarlo en términos semejantes a la propuesta que se formuló desde la Universidad Nacional Autónoma de México en agosto del 2011 en materia de seguridad y justicia en la democracia. Ahí se asentó que el más importante instrumento de racionalidad y control sobre las políticas públicas y sus instrumentos de implantación son los derechos humanos. Cualquier acción del Estado que tienda a vulnerarlos es en sí misma contraria a las prerrogativas fundamentales de las personas.

Pero el discurso con frecuencia guarda una gran distancia del terreno de los hechos. La reforma al artículo 1º constitucional ha generado un campo amplio de debate y reflexión que necesariamente deberá trascender los entornos académicos para permitir la implementación efectiva de este precepto, es decir, que se materialice en sus contenidos en nuestra realidad social.

Lo anterior no es una tarea fácil. Tal como lo señaló en su oportunidad el doctor Jorge Carpizo, si bien la reforma es muy importante, alude a varios puntos, algunos de los cuales ya estaban incorporados en nuestro texto constitucional, y presenta varias cuestiones técnicas, todo lo cual, si bien no altera su sustancia o propósitos, es previsible que complique su aplicación.

Son muchos los elementos y aspectos que se deben tomar en consideración para la efectiva implementación de esta reforma. Al diseñar el programa de este seminario, los organizadores ha tenido el acierto de dedicar mesas específicas a tratar algunos temas torales en esta pluralidad.

Entre estos temas está la cuestión relativa a la implementación legislativa de la reforma, es decir, la formulación de las leyes que reglamenten la reforma constitucional,



pero también las adecuaciones que necesariamente se tendrán que hacer a todas las demás leyes vigentes. Estas tareas no sólo demandan un compromiso por parte del Poder Legislativo con la promoción y defensa de los derechos humanos, sino un cabal y completo entendimiento de los alcances de la reforma, así como una visión amplia del conjunto del sistema jurídico y de la realidad y las condiciones específicas. El propósito es que se emitan leyes que no sólo se tenga la voluntad de aplicar, sino que realmente se puedan poner en práctica, a fin de prevenir que queden como piezas de retórica jurídica, como una glosa impecable pero de aplicación imposible.

Del mismo modo, resulta de particular interés el espacio reflexivo que se abrirá para tratar el tema de la interpretación y aplicación de la reforma constitucional en el ámbito jurisdiccional, el cual no sólo abordará la problemática inherente a la forma y términos en que los servidores públicos entenderán y aplicarán el derecho interno a la luz de esta reforma, sino también las cuestiones que generará la convivencia de tres órdenes jurisdiccionales: el local, el federal y el internacional. Éstos son puntos de especial relevancia.

La sociedad democrática a la que aspiramos no podrá consolidarse si no se incorpora y se lleva a cabo de manera efectiva y real el régimen de derechos humanos. En México esa incorporación ha dado pasos esenciales dentro del sistema jurídico nacional, pero falta que se consolide y se desarrolle mediante su aplicación efectiva.

Tal vez lo más sencillo ya se ha llevado a cabo y toca ahora emprender esa ardua tarea de lograr que los contenidos de la reforma constitucional se materialicen y tengan una vigencia real y efectiva en la sociedad. Para ello no sólo se requieren instrumentos normativos o que se capacite a los servidores públicos en esta materia; se necesita mucho más que eso. Se requiere un verdadero cambio de paradigma en nuestra sociedad, en el que todos los mexicanos tengamos conciencia del respeto a los derechos humanos y lo coloquemos en el eje de nuestra vida cotidiana.

En esta tarea, una vez más las instituciones de educación superior y de investigación constituyen el medio y el instrumento idóneos para contribuir a que se generen estos cambios y para auxiliar a las autoridades e instancias que tengan a su cargo esta labor, a fin de que lleven a buen puerto sus encomiendas.

La Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, así como de sus demás facultades, institutos, escuelas y centros de investigación, ratifica su compromiso y obligación con emprender acciones que coadyuven a la atención y solución de los grandes problemas nacionales. Compromiso que ha sido asumido en múltiples foros y espacios por su rector, el doctor José Narro, quien ha sostenido que las universidades públicas deben participar activamente como

conciencia crítica de la sociedad y ha reiterado que a la Universidad Nacional le duelen y preocupan los problemas del país y que por ello no puede ni debe permanecer ajena a ellos.

Agradezco y reconozco el esfuerzo de las personas que intervinieron en la planeación y organización de este seminario, en particular a los doctores *Ciro Murayama* y *Pedro Salazar*, jóvenes universitarios que desde diversos espacios y de múltiples maneras se han preocupado por propiciar el debate serio, informado y propositivo sobre los temas relevantes de nuestra realidad nacional.

La realización de este seminario internacional se encuadra en el compromiso de la Universidad Nacional al que he aludido y es reflejo de las inquietudes de los universitarios y de muchos otros mexicanos sobre este tema. La reflexión, el debate plural, libre y respetuoso, así como la convicción sobre la posibilidad de solucionar cualquier controversia mediante el diálogo en un contexto de respeto a los derechos humanos, a las instituciones y al Estado de derecho son características y elementos de la auténtica universidad, son principios que asumimos como casa de estudios, y tenemos la certeza de que permearán en los trabajos de este seminario que hoy se inaugura.

## MIGUEL BARBOSA HUERTA



En nombre del Senado de la República les doy a los integrantes de este presidium, y a todas y todos los asistentes, la bienvenida a este hermoso recinto, el patio central del Palacio Legislativo de Xicotécatl, antigua sede del Senado de la República, espléndido lugar flanqueado por la imagen del senador de siempre, del héroe civil: *Belisario Domínguez*.

Sin duda, el Instituto *Belisario Domínguez* se honra al ser organizador de este seminario internacional. Agradezco la colaboración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, así como de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y, desde luego, de nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México.

Doy una especial bienvenida y reconocimiento a la excelentísima embajadora de la República de Argentina, *Patricia Vaca Narvaja*.

Este foro tiene como propósito iniciar los trabajos del Instituto *Belisario Domínguez* en su nueva etapa de funcionamiento. Se ha hecho una transformación –como lo explicó su coordinador ejecutivo de Investigación, *Ciro Murayama*– de toda su estruc-

tura. Y contamos para lograrlo con la participación y colaboración de los grupos parlamentarios del Senado de la República, en especial del coordinador de los senadores priistas, Emilio Gamboa Patrón, y del entonces coordinador de los senadores panistas, Ernesto Cordero. Desde luego, a los otros coordinadores de los grupos parlamentarios, nuestro agradecimiento por su contribución para que hoy el Instituto Belisario Domínguez sea auténticamente un centro de investigación legislativa.

Comenzamos, así, con el Seminario Internacional Derechos Humanos, Jerarquía Normativa y Obligaciones del Estado. Se presentará una conferencia magistral a cargo del doctor Pablo Luis Manili, experto en la materia, proveniente de la República Argentina, donde se implementó una reforma muy parecida a la que pusimos en marcha en México y cuya ejecución ha creado una gran controversia y toda una transformación del sistema jurídico.

Previamente se han formulado interrogantes a cada uno de los participantes. Del debate entre ellos en las diferentes mesas de trabajo saldrán elementos de interés para abundar en torno al importante tema de los derechos humanos.

Están presentes miembros de organizaciones civiles cuyos propósitos son la defensa, promoción y lucha por la vigencia de los derechos humanos en nuestro país. Sean todos ustedes, bienvenidos.

A las 10:00 horas del 27 de mayo de 2013, como presidente del Instituto Belisario Domínguez y en nombre del Senado de la República, declaro inaugurado el Seminario Internacional Derechos Humanos, Jerarquía Normativa y Obligaciones del Estado. Deseo que sea un éxito para el Senado de la República, pero sobre todo para todas las personas interesadas en el tema de los derechos humanos.

Muchas gracias.