

## Mesa 2

### *La reforma y su implementación legislativa*

*Ponentes:*

Angélica de la Peña Gómez, Francisco Valdés Ugalde, Alan García Campos,  
Roberto Gil Zuarth, Miguel Pulido Jiménez

*Moderador:*

Enrique Provencio Durazo

#### ENRIQUE PROVENCIO DURAZO

Director general de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Economista. Catedrático del Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Participa en diversas organizaciones ciudadanas, entre las que destaca el Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Se ha desempeñado como subsecretario de Planeación en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; presidente del Instituto Nacional de Ecología, y procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial y secretario de Desarrollo Social en el gobierno del Distrito Federal.

Esta segunda mesa se centra en el tema de las reformas de junio de 2011 y su implementación legislativa. Son muchos los aspectos y preguntas que giran alrededor de la implementación legislativa de esta reforma constitucional. Hay preguntas acerca de los avances que se han registrado en materia de armonización, así como de las con-

diciones iniciales necesarias en las cuales los legisladores continúan armonizando la legislación en esta materia. Los ejemplos y casos que se han establecido, los avances, los mecanismos que se tendrían que promover y utilizar para que los derechos humanos desempeñen un papel rector en el propio proceso legislativo, son algunos –entre muchos otros– de los temas específicos de interés, y que por supuesto tienen que ver con la aplicación de los criterios de universalidad, invisibilidad, interdependencia y progresividad en el propio proceso legislativo.

## ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ

Senadora de la República, en ese órgano legislativo federal es presidenta de la Comisión de Derechos Humanos. Ha sido diputada federal en las legislaturas LVII (1997-2000) y LIX (2003-2006). Pertenece Partido de la Revolución Democrática desde su fundación. Licenciada en Teatro por la Escuela de Artes Plásticas de la Universidad de Guadalajara. Formó parte del Consejo del Observatorio Ciudadano de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y fue consultora del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Socia fundadora del Observatorio de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, A. C., y de la Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres, A.C.

Esta mesa prosigue el debate que se llevó a cabo en la mesa anterior, ahora con el tema de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos que impacta el quehacer del Parlamento mexicano, es decir, al Congreso de la Unión con sus dos cámaras, a los 31 congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Desde estos congresos se tiene la obligación de revisar el marco jurídico para modificar las normas que se contravengan con el texto constitucional de referencia. En cada ámbito legislativo, ya sea federal o local, se tendría que haber implementado ya la aprobación de nuevas leyes, de una nueva normatividad legislativa acorde al artículo 1º constitucional y demás artículos modificados; se deberían haber reformado aquellos preceptos que se contrapongan con la Constitución. Y debería estar inscrita una dinámica de revisión en todo el país de cómo se aplican estas normas por parte del ámbito ejecutivo en los tres órdenes de gobierno. ¿Qué decir del Poder Judicial? Sin duda también debería haber una transformación en cómo aplicar las normas desde un enfoque innovador, el enfoque de la progresividad. Si esto fuese así estaríamos frente a la posibilidad de resolver una gran cantidad de problemas

que vivimos en el país, porque el ejercicio de la política tendría necesariamente otro enfoque.

Cuando se discute este tema ante un público especializado, el debate se funda en un análisis interpretativo a partir de la magnitud hermenéutica de la propia reforma; y el debate no es menor, como se demostró en la mesa anterior. Sin embargo, la jerarquización de los tratados de derechos humanos ha quedado resuelta; ése fue el sentido del Congreso permanente en 2011 y espero que se concrete un salto cualitativo.

¿Significa que ya hemos resuelto finalmente un debate que nos llevó varias legislaturas, durante las cuales no nos poníamos de acuerdo en la magnitud de las reformas que debíamos hacer a la Constitución para reconocer en ella los derechos humanos? ¿Y que ya resolvimos la jerarquización de los tratados sobre derechos humanos? Yo esperaré que sí, que este largo debate ya se haya resuelto.

He sido diputada federal en dos ocasiones, y en ambas, desde 1997, el tema ha estado en discusión. Formé parte de las comisiones que trabajaron sendas propuestas, que al final no se concretaron. Hoy que se pudo lograr esta reforma es necesario que ésta trascienda a la cotidianidad de las personas comunes, más allá del sexo o la edad, del lugar de residencia, de la condición económica, social o cultural. Es decir, cómo afecta nuestra cotidianidad este gran avance en la Constitución, así como las reformas secundarias. Ése es el gran debate al que me referiré.

Por ejemplo, ¿qué ha pasado con las reformas que hemos emprendido en esta Legislatura? ¿Han trascendido o no lo han hecho? Frente al tema de esta mesa, diría que todavía son pocas las reformas que hemos concretado; hace falta una revisión más exhaustiva. Es necesario seguir trabajando, alcanzar consensos con los otros grupos parlamentarios, para lograr que estas modificaciones sean plausibles.

Es importante mencionar que la Ley General de Víctimas recientemente reformada –lo que permite su implementación– está asentada en el cumplimiento de los transitorios de la reforma que ocupa nuestra atención, en materia de reparación del daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Es el caso también de la nueva Ley de Amparo.

Hay que destacar las reformas que hemos impulsado en materia de tortura, de asilo político y refugiados. No hay un mandato expreso en la reforma de junio de 2011 pero sí en otra reforma constitucional que tiene un enfoque de derechos humanos y que se refiere a los defensores de derechos humanos y a los periodistas. Hemos reformado el marco jurídico federal para otorgarle mayores facultades al Ministerio Público federal y al Poder Judicial de la Federación para garantizar mayor protección a los periodistas.

El Ministerio Público federal puede atraer, en ciertos supuestos, algunos casos que atentan contra los derechos de periodistas en los ámbitos locales al enfrentar serios obstáculos que impiden el imperio de la justicia. Pronto presentaremos las leyes reglamentarias de los artículos 29 y 33 de la Constitución en función del mandato de la reforma que comento.

Quiero llamar la atención sobre la vinculación de México como Estado parte de los tratados sobre derechos humanos, que al aprobarlos y ratificarlos queda obligado a tomar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestales, sociales y culturales para su cumplimiento. Las repercusiones de los preceptos de estos tratados en la vida, en la cotidianidad de todas las personas, debería concretarse sin cortapisas.

En la realidad y observando de manera objetiva el curso de la política gubernamental, no hay un enfoque transversal de la perspectiva de derechos humanos o de género. Por lo tanto, en la medición del desarrollo humano sustentable y sostenible hay un enorme déficit en el goce de cada uno de los derechos fundamentales para vivir con cierta dignidad. Es decir, si todos los derechos de las personas, por su propia condición humana, son configurados como derechos humanos, no tendría por qué haber mayor limitación, sino simplemente que el ejercicio de un derecho no atente contra el derecho de los demás.

Es necesario poner en relevancia este precepto cuando se discuten reformas o se deciden políticas. Por ejemplo, en la discusión referida a los derechos de la niñez. Hay una tendencia a regatear los derechos de los menores de 18 años de edad; siempre se elude el reconocimiento de esos derechos con el argumento de que es imprescindible que en primera instancia estén acotados a la disciplina y el deber. Esta actitud es propia de una cultura menorista sustentada en el derecho romano, en la que las personas menores de edad son casi propiedad del paterfamilias. De esta forma, a partir de esta formación en el derecho se anteponen obligaciones y deberes a los derechos de la infancia. Lo que debería prevalecer como una norma irrestricta en la formación de las niñas y los niños es que el ejercicio de un derecho lleva en sí mismo el respeto al derecho de los demás.

El gran debate en el país debería ser cuál es la función del Estado frente a la exigibilidad, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación de ningún tipo o bajo alguna condición específica. El Estado no puede limitar, menoscabar, cuestionar o anular los derechos de las personas, su responsabilidad estriba en cómo tiene que prevenir, proteger y garantizar mediante normas y acciones concretas, todos y cada uno de los derechos humanos. Este debate, por supuesto, permea en el trabajo legislativo: cómo acotar al Estado para que determine

cómo tienen que garantizarse estos derechos. Ésta es la esencia de la administración y el servicio públicos.

Así, más allá de que configuremos los derechos desde el gran edificio que destacó Santiago Corcuera en la mesa anterior, pienso que hay que entender los derechos como horizontales y transversales. Es decir, una cruz donde están integrados todos los órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión.

Ésta es la visión del Estado que tenemos que reconstruir a partir de la reforma de junio de 2011. En un país democrático la sociedad también tiene un papel preponderante, en particular la sociedad civil organizada. No se pueden lograr nuevos estadios de vida sin que la sociedad participe de forma coadyuvante y corresponsable en las acciones gubernamentales sustentadas en el marco jurídico que nos da patria y nación, y por supuesto en la organicidad democrática de una correcta gobernanza a partir del pacto federal, donde nadie tendría que enfrentar conflictos u omisiones de lo que le corresponde a cada quien.

Manifiesto mi inconformidad cuando se habla de los derechos humanos y se sigue discriminando a algunos grupos sociales; aunque haya legislación que los proteja y en el discurso se señale que no es posible aceptar ningún tipo de discriminación, la realidad evidencia lo que Alda Facio ha concebido como la *discriminación indirecta*. Se tiene una norma que establece la igualdad, la no discriminación, que garantiza los derechos humanos, pero continúan ejerciéndose actitudes que no aplican ni respetan las normas: prevalece entonces, una discriminación indirecta. No hay cambios sustantivos, por el contrario, hay simulación y en lo concreto se padece mucha frustración. Éste es un aspecto relevante en el que tenemos que seguir trabajando para reconstruir y deconstruir las estructuras sociales que son reactivas a las nuevas normas y por lo tanto no cambian culturas, formas de ser de pensamientos y acciones que carecen de respuesta contundente para incidir en los cambios que nos demanda el nuevo marco jurídico fundamental. Éste es el Estado de derecho que debe prevalecer.

Concluyo con una observación provocadora, sobre todo para quienes dirigen las universidades: a veces el derecho romano constituye un gran obstaculizador de los derechos humanos. Debemos repensar el currículo de las carreras de Derecho porque requerimos formar abogados de otra manera, con conocimiento jurídico en materia de derechos humanos, ya sea que se desarrollen en los ámbitos de defensoría de derechos humanos, del ministerio público, del Poder Judicial, entre otros ámbitos donde las mujeres seguimos siendo tratadas como esclavas o propiedad del paterfamilias, como cosas sin ciudadanía; donde las personas menores de edad son consideradas como menores incapaces y los indígenas como grupos vulnerables.

Esta realidad constituye una afrenta a los tratados de derechos humanos, a las normas de derechos humanos que están en otros tratados, y sobre todo, violenta los preceptos inscritos en nuestra Constitución y la legislación secundaria que ha sido armonizada en estas materias.

## FRANCISCO VALDÉS UGALDE

Director general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México. Licenciado en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, maestro en Ciencias Sociales con orientación en Ciencia Política por la Flacso y doctor en Ciencia Política por la UNAM. Investigador titular C de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Ha sido profesor investigador visitante de la Universidad de Harvard, la Universidad de California en San Diego, la Universidad de Salamanca y del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Colaborador de *El Universal*. Autor de *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México* y de *Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo*.

Me referiré directamente a algunos aspectos que están pendientes en materia de la implementación legislativa de la reforma, y de algunas razones por las cuales me parece importante no dar cauce a la transformación del artículo 1º de la Constitución en estos momentos.

En lo relativo a la reforma y su implementación, los artículos transitorios de la reforma de 2011 prevén la expedición de diversas leyes secundarias o reglamentarias: la ley en materia de reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos; la ley en materia de asilo, refugio y protección complementaria; la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional, así como de legislación nueva o reformas integrales a las leyes orgánicas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones estatales de este ámbito.

Prácticamente esta tarea no se ha cumplido en su totalidad. El Poder Legislativo no ha cumplido con el plazo de un año en el que debió de haber dado cumplimiento a la satisfacción de lo dispuesto en los artículos transitorios. El 10 de junio de 2013 se cumple un año más del vencimiento de aquel plazo. Por lo tanto, los intereses han resaltado en la materia en forma muy significativa.

Aunque los transitorios no lo señalan, no hay que obviar que el legislador ordinario también debe hacer las adecuaciones legislativas derivadas de esta reforma. Por ejemplo, en cuanto a la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, para incorporar la nueva atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de acción de inconstitucionalidad, se pudo aprovechar la modificación que tuvo dicha ley con motivo de la reforma en materia de amparo.

Un dato revelador del rezago legislativo es que el decreto de reforma constitucional en los artículos transitorios ordenó que en el plazo de un año se cumplieran estas tareas. Sin embargo, ya están por cumplirse dos años. Creo que es alentador que el tema haya ingresado en los acuerdos del Pacto por México. Me parece que es una instancia que ha demostrado un efecto importante en el consenso legislativo entre las distintas fuerzas políticas.

En este aspecto, me parece importante subrayar dos elementos. Estamos a la vista de una reforma que podría llevarse a cabo finalmente, porque no ha llegado la justicia a manos de los ciudadanos y de la sociedad. Recordemos el adagio: “Más vale un mal arreglo, que un buen pleito”. Eso sigue privando en la visión de las personas cuando sienten vulnerada su integridad o sus derechos. Si no se hace un esfuerzo legislativo de aterrizaje, no va a llegar el efecto transformador, que es fundamental, pero que requiere no solamente del ejercicio legislativo para poner al alcance de la sociedad las normas, los instrumentos y reglamentos necesarios, sino también de la capacitación de jueces y magistrados. Estamos frente a un aparato judicial realmente enrarecido, desvencijado, con gravísimos problemas de estructura, corrupción y entrenamiento.

Debo contar aquí un anécdota, antes de pasar al segundo tema que quiero abordar. Cuando se promulgó la reforma, tuve el honor de ser invitado por el Consejo de la Judicatura a la primera ronda de conferencias regionales que se llevó a cabo con magistrados de toda la república en Mazatlán. Me encontré ahí con amigos, jueces y magistrados que conozco de hace tiempo; y en un receso de la conferencia, conversando con un grupo de jueces, mientras tomábamos un café, un magistrado dijo: “El sistema judicial es el eslabón más débil del sistema político mexicano”. Yo reaccioné de inmediato y lo refuté: “No, es el municipio, no el sistema judicial”.

En todo caso, desde el punto de vista del acceso de la sociedad a la justicia, la debilidad del sistema judicial es palmaria y está generando situaciones conflictivas y de violencia que en buena medida explican los fenómenos que hemos visto en el país en los últimos tiempos.

Finalmente, quiero señalar algunas razones para no modificar el artículo 1º constitucional, con la finalidad de disminuir la categoría de los tratados en materia de de-

rechos humanos. El artículo 1º constitucional, y ésta es la primera razón, es hoy la piedra basamental de todo el sistema jurídico de derechos fundamentales en México, un nuevo sistema a partir de la reforma de junio de 2011.

Segundo motivo. Por una cuestión de tiempo, apenas dos años desde que entró en vigor, la idea de modificarlo es rechazable porque no se ha dado oportunidad de que esta disposición constitucional se ponga en práctica; es decir, no tenemos una prueba en la realidad de si funciona o no funciona. Si funciona mal, qué nos quita, qué nos pone, y cómo lo podríamos adecuar, si fuese necesario.

También hay una razón de ponderación de la aplicabilidad del precepto que exige una ley reglamentaria de reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Es impensable que mientras el legislador ordinario no ha dado cumplimiento a la expedición de leyes secundarias, se piense en modificar la disposición constitucional.

Por otro lado, la doctrina constitucional en lo general, y la de los derechos fundamentales en lo particular, han superado la jerarquización de la Constitución frente a los tratados internacionales cuando se trata de derechos humanos. Esto es así en virtud de los principios de progresividad y de interpretación conforme, pues minimizar el nivel de los tratados frente a la Constitución puede generar una visión más reducida en la defensa y protección de los derechos fundamentales; más aún cuando los tratados han regulado los derechos humanos de manera mucho más amplia de lo que las propias constituciones nacionales lo han hecho en general.

Finalmente, y por razones de la posibilidad de rechazo de una propuesta de este talante, no tendría o no debería tener éxito una iniciativa semejante. Por congruencia y consistencia de las instituciones, una reforma de esta naturaleza iría en contra de la progresividad de los derechos fundamentales.

Y aunque es debatible, no es descartable la posible impugnación ante la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), precisamente por ser contraria a esa norma inmutable de la progresividad ya establecida en la Constitución desde el 2011.

Concluyo con una ampliación de la provocación que hizo la senadora Angélica de la Peña al decir que el derecho romano es el gran obstaculizador de los derechos humanos. Diría, citando la frase de un viejo historiador marxista mexicano, que independientemente de la manera en que está planteada la frase, es muy decidora en algún momento –y esta frase es muy famosa entre los historiadores–: “En México el feudalismo ha sido más fuerte en la superestructura que en el modo de producción.” Dicho de otra manera, y sin recurrir a la fraseología marxista, las resistencias culturales y de las prácticas sociales en México, han sido más resistentes a la modernización que nuestra propia economía.



Hemos tenido sucesivas reformas económicas que nos han permitido modernizarnos, y eso distingue actualmente a México como uno de los países más modernizados de América Latina, pero no hemos logrado modernizarnos en los temas de la igualdad jurídica, de la igualdad política, de la no discriminación; es decir, del conjunto de los derechos principales que los derechos humanos albergan. Considero que es necesario dejar atrás el borbonismo, el feudalismo absolutista, que aún está presente en nuestras instituciones, y esta reforma es una de las vías de escape más atinadas de las que ha dispuesto la sociedad mexicana en los últimos tiempos.

## ALAN GARCÍA CAMPOS

Coordinador de la Unidad Jurídica y de Análisis de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua y maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto. Profesor de asignatura en la maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (UIA).

Dividiré mi participación en siete puntos que, me parece, son fundamentales para solventar los retos que supone la implementación legislativa de la reforma constitucional en derechos humanos.

El primer reto que veo es –ya el doctor Francisco Valdés lo señaló– defender y profundizar lo logrado. Sobre la lógica del principio de progresividad, reconocido en el párrafo tercero del propio artículo 1º constitucional, es necesario que los cuerpos legislativos rechacen de manera puntual y explícita, no tácita, aquellas contrapropuestas que socaven las fortalezas de la reforma. Se han presentado algunas de estas iniciativas conocidas por nosotros y es indispensable que el Legislativo diga *no* a esas propuestas. En esta misma lógica, es indispensable extender, incluso visitar, algunos de los conceptos de la propia reforma constitucional.

Pongo un ejemplo que se vincula con el que fue objeto de análisis de la primera mesa: el artículo 1º constitucional nos habla exclusivamente de tratados internacionales y las normas de derechos humanos reconocidas en estos tratados. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos es algo más que el derecho de los tratados de derechos humanos. También se conforma por la costumbre internacional, por la jurisprudencia, por las decisiones de los órganos jurisdiccionales e incluso por la doctrina.

En este sentido, lo que hace el artículo 1° es exclusivamente darle estatus constitucional a las normas de derechos humanos de una de las fuentes reconocidas por el derecho internacional: los tratados internacionales. Significó un paso importante, sin duda; sin embargo, es indispensable profundizar en esta dirección.

En esta misma tónica del primer reto, me parece que es indispensable visitar parte de lo aprobado. El artículo 11 constitucional, en materia de asilo, en realidad está por debajo del estándar internacional. Y no solamente está por debajo, sino que incluso contradice una política muy generosa del Estado mexicano en materia de asilo, que se remonta a la primera mitad del siglo xx. En este sentido, es fundamental defender lo logrado, pero también los es profundizar y visitar algunos de los contenidos de la reforma.

El segundo reto que percibo en materia de implementación legislativa, es la aprobación de leyes propicias; esto es, la adecuación del derecho interno. Ya también lo comentó el doctor Francisco Valdés. Desde mi perspectiva, ello supone una actitud de doble vía por parte del Poder Legislativo.

La primera vía se da a través de la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de los derechos humanos; esto es, el desarrollo de una función de *legislador positivo* que permite que la reforma constitucional tenga una descendencia legislativa que hoy no tiene. La mayoría de los artículos transitorios de la reforma constitucional ya vencieron, incluso estamos próximos a alcanzar el segundo año de vigencia de la reforma, y lo cierto es que hay piezas de legislación que aún no se emiten.

La segunda vía que observo en este proceso de aprobación de leyes propicias, es el proceso que podríamos calificar de “depuración”. En el marco jurídico y legislativo mexicano aún sobreviven elementos contaminantes de la reforma constitucional. Ciertamente, el artículo noveno transitorio del decreto de reforma dice: “Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto”; sin embargo, es indispensable que el Poder Legislativo opere como un escáner que permita identificar aquellas normas contrarias al texto constitucional y a la normativa internacional de derechos humanos para expulsarlas.

Al contrario de la primera vía que planteaba, donde fundamentalmente pienso en un Poder Legislativo de “carácter positivo”, aquí estoy pensando en un Poder Legislativo de “carácter negativo”. Y este proceso de depuración debe atender la depuración constitucional. En la Constitución mexicana aún sobreviven normas que son contrarias a los derechos humanos, por ejemplo el arraigo, la suspensión de derechos políticos a partir del auto de formal prisión o la vigencia de delitos inexcusables. Pero también pienso en un proceso de depuración a nivel legislativo.

El tercer reto que identifiqué se refiere a cómo entendemos al Poder Legislativo en términos de sus funciones. En este caso, el Poder Legislativo debe concebirse como un actor clave en el sistema democrático. La actividad del Legislativo no se agota en la emisión de normas, sino también debe tener una función que va más allá: la aprobación y supervisión del ejercicio del presupuesto en clave de derechos humanos, que me parece un reto fundamental (no profundizo más en este tema, Fundar y Miguel Pulido son expertos en la materia).

El cuarto reto en este mismo contexto relativo al rol del Poder Legislativo, es la capacidad de supervisión que tiene que ejercer frente al ejercicio del poder, particularmente del Poder Ejecutivo, como una especie de contrapeso.

Mediante la función de supervisión que consiste en someter las políticas y las acciones del Poder Ejecutivo a un escrutinio constante, el Congreso, a través de sus cámaras y sus integrantes, puede y debe velar porque las leyes sean efectivamente aplicadas por la administración y otros órganos competentes. Hablo de una función de rendición de cuentas, en la que necesariamente el Poder Legislativo tiene que apostarle en clave de derechos humanos.

El quinto reto que identifiqué de cara a la implementación legislativa, es el seguimiento y la promoción para que los otros órganos del Estado atiendan las recomendaciones no solamente de los organismos públicos de derechos humanos, sino también las recomendaciones internacionales en la materia.

Ciertamente, la reforma constitucional fortalece el músculo, particularmente del Senado en el ámbito federal, pero también de los congresos estatales en el ámbito local, para llamar a cuentas a aquellas autoridades que no acepten una recomendación, o que habiéndola aceptado, no la implementen. Algo equivalente tendría que existir de cara a las recomendaciones internacionales de derechos humanos.

México, como actor importante en la esfera internacional, tiene a la fecha más de 1700 recomendaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, hay un rezago muy importante en su implementación, y este rol del Legislativo tiene justamente que favorecer la atención, el seguimiento y cumplimiento de estas recomendaciones.

El sexto reto que identifiqué en la implementación legislativa de la reforma constitucional, es el relativo a lo que podría denominarse la adherencia universal a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Con la reforma constitucional de junio del 2011, México no tiene excusa de no haber ratificado algunos tratados internacionales en materia de derechos humanos muy importantes. Pienso, por ejemplo, en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permite la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y cul-

turales y que entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Pienso también, en la ratificación del tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño.

También tiene que existir una política articulada para que de manera definitiva el Estado mexicano retire las reservas y declaraciones interpretativas que interpuso en algún momento de su historia a varios tratados internacionales, las cuales socaban la fortaleza de dichos instrumentos y que frente a la reforma constitucional de junio del 2011 no tienen razón de existir.

En el mismo reto relativo a la adherencia universal de los instrumentos internacionales, es indispensable que el Estado mexicano reconozca la competencia de todos los organismos internacionales en materia de derechos humanos para conocer de denuncias o comunicaciones individuales. Pienso, por ejemplo, en la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas, de las Naciones Unidas, cuya competencia aún no es reconocida por el Estado mexicano.

Me queda claro, para que el proceso de adhesión a estos instrumentos y compromisos internacionales se actualice, es necesario que desde el Poder Ejecutivo se plantee la iniciativa correspondiente; pero en ejercicio de la capacidad y competencia constitucional del Senado, particularmente el examen de la política exterior, se tiene que incitar al Poder Ejecutivo para dar los pasos iniciales para la incorporación universal del Estado mexicano a todos los instrumentos internacionales.

Finalmente, el séptimo reto en materia de implementación legislativa, guarda relación con el impulso a una política exterior proactiva en materia de derechos humanos, de conformidad con el nuevo principio normativo de la política exterior, que consiste en el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos.

De nueva cuenta, la instancia legislativa tiene voz para favorecer una política de puertas abiertas al escrutinio internacional y fortalecimiento de los organismos internacionales de derechos humanos.

## ROBERTO GIL ZUARTH

Senador de la República, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; presidente de la Comisión de Justicia y secretario de la Comisión Medalla Belisario Domínguez del Senado. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, maestro y doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Especialista en derecho constitucional y filosofía del derecho. Ha sido diputado federal y durante la administración del presidente Felipe Calderón fue subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y secretario particular de la Presidencia de la República. Se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este foro es muy pertinente porque no solo permite recordar la trascendencia de la reforma en materia de derechos humanos, sino también plantear cuál debe ser el papel del Poder Legislativo frente a su implementación. Quisiera hacer una reflexión muy preliminar a nivel político de cuáles son las implicaciones que tiene la reforma en materia de derechos humanos, dar algunas pinceladas sobre lo que a mi juicio implica esta importante reforma, quizá la mayor transformación de nuestro sistema jurídico desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Por un lado, transforma profundamente el entendimiento del derecho. Es el tránsito de una concepción formalista a una concepción dúctil del sistema jurídico; no solamente se incorporan como parámetros normativos las normas existentes, sino también un conjunto de principios que están reconocidos y recogidos en el patrimonio ético de la humanidad que conocemos como los derechos humanos. Esto implica la transición de un sistema jurídico cerrado a uno de tipo abierto, con una suerte de deslocalización parcial de la función creadora de derechos, en buena medida, hacia los órganos internacionales, no solamente los generadores de tratados sino también de los órganos que los aplican, cuyas reflexiones o decisiones, la *ratio*, que aplican en cada caso, se puede incorporar e interiorizar en nuestro sistema jurídico. También provoca un desplazamiento gradual del protagonismo del legislador hacia una suerte de centralidad de los jueces, sobre todo a partir de las facultades de control de constitucionalidad y control de convencionalidad, que no está exento de problemas. Recordarán la famosa *dificultad contramayoritaria* que tiene el hecho de que los jueces asuman una capacidad mayor de creación de derecho.

Por último, también diría que la reforma en materia de derechos humanos va a transformar la manera como se practica el derecho. Será una transformación en el modo en el que los jueces, los abogados y los operadores jurídicos en general se aproxi-

man a los casos y a sus soluciones; desde una argumentación muy formalista de interpretación exegética de la norma, hasta una argumentación más basada en principios, tratando de encontrar mejores esquemas de solución normativa en los casos concretos, pero también bajo la lógica de una ponderación entre bienes y, sobre todo, entre principios. Y, por supuesto, creo que es el planteamiento inicial.

De alguna manera, la reforma nos ha planteado el desafío de la reordenación del sistema de fuentes del sistema de jerarquía normativa: se introducen como parámetro de constitucionalidad los tratados internacionales, y tenemos que resolver las relaciones entre los tratados y la propia Constitución. Un asunto que no ha quedado plenamente resuelto por parte de la SCJN, y que actualmente se plantea o se pide que sea resuelto por la función legislativa. Anticipo una pequeña conclusión. Considero que, como se ha dicho en la teoría de la Constitución, hay momentos en los que se deben dejar ciertas cosas irresueltas, y éste es un caso específico en el que hay que dejar irresuelta la relación entre la Constitución y los tratados, y dejar que la propia dinámica de la interacción genere y visibilice cuáles son los problemas efectivos. Hay que dejar que el asunto vaya explayándose y no contra de una solución formalista que plantee “la Constitución está por encima de los tratados”, y al final de cuentas, al momento de la interpretación conforme, tengamos exactamente los mismos problemas. Hay que permitir que la propia interpretación y argumentación del derecho, a propósito de casos particulares, genere las soluciones normativas.

A mi juicio, existen cinco grandes desafíos para el Poder Legislativo frente a esta reforma en materia de derechos humanos. A partir de la premisa de que lo primero que hay que hacer, es decir, la conclusión cero, es que se tiene que asumir que la agenda de implementación de la reforma de derechos humanos debe ser una prioridad del Poder Legislativo, no sólo por el hecho de que existe un plazo vencido sino por el hecho de que se requiere darle certeza al funcionamiento del sistema jurídico y eso exige una actividad positiva por parte del Poder Legislativo, pero también algunas otras medidas. Por supuesto, lo que es necesario hacer es iniciar la discusión de las leyes reglamentarias. Eso es una obviedad.

Por cierto, ya se ha avanzado en esa materia. La Ley General de Víctimas de alguna manera, es una primera aproximación a esa implementación. Ya viene la reparación del daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos por personal del Estado, más la compensación transitoria, tratándose de víctimas de ciertos delitos, con lo cual ya hay algunos pasos en la implementación de la reforma.

En segundo lugar, lo que se debe evitar a toda costa es la contrarreforma en materia de derechos humanos, con las iniciativas de reforma a los artículos 1º y 133 cons-

titucionales. Insisto, es necesario dejar ese tema irresuelto, por lo menos desde el punto de vista formal o de intervención del Poder Legislativo, del poder revisor de la Constitución, y dejar que el propio sistema vaya desahogándose.

En tercer lugar –lo dijo muy bien Alan García Campos–, no solamente es la función legislativa en positivo, sino también la actividad depuradora que puede ejercer el Poder Legislativo. Por lo general se considera que la actividad depuradora del sistema normativo le corresponde nada más al Poder Judicial, y ésa es una mala comprensión de la función que puede tener el Poder Legislativo. ¿Por qué el Poder Legislativo no ha entrado a una activa de depuración del sistema? Porque no tiene los instrumentos para hacerlo. Está rota la comunicación entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

En Alemania hay una instancia que analiza las resoluciones, sobre todo las del Tribunal Constitucional, para valorar el impacto que puedan tener esas decisiones en el sistema jurídico y activa al Parlamento para que presente las iniciativas y se discutan. De tal manera que la actividad depuradora del Poder Judicial tiene un referente en el Poder Legislativo, que hace las veces, obviamente, de depuración formal. Si se hojeara cualquier código, sabemos que el derecho que aparece ahí escrito ya no es un derecho. Muchas disposiciones han quedado en desuso o bien ha habido resoluciones judiciales que las han expulsado del sistema o modificado su interpretación.

Sucede, entonces, que el Poder Legislativo en México no cierra el círculo. Y eso tiene que ver con la ausencia de un enlace entre lo que resuelven los jueces, la capacidad de identificar ciertas resoluciones que repercuten en el sistema, y con la actividad legislativa propiamente dicha. En consecuencia, estamos obligados a crear en el Congreso, en el Senado de la República –lo planteo como una propuesta concreta– una especie de centro de estudios de impacto normativo que no sólo recoja lo que el Poder Judicial resuelve, sino que también sea una suerte de instancia para que las políticas legislativas que se discutan en el Congreso tengan un previo test de constitucionalidad y, sobre todo, un test de derechos humanos. De tal manera que lo que se legisle esté acorde con los parámetros propiamente dichos de los derechos humanos y de las normas constitucionales.

En cuarto lugar, se tiene que establecer una discusión seria sobre el sistema de fuentes en el país. Ahora mismo existen las leyes federales, las leyes generales y las leyes locales, y existe una esquizofrenia alrededor del momento en que se aplica una u otra, y luego hablamos de leyes reglamentarias, cuando la materia es propiamente derechos humanos. La verdadera discusión no es alrededor de la contrarreforma a los artículos 1º y 133, sino en hacer una reordenación del sistema de fuentes de las leyes, porque hay un dilema federalista que no se ha resuelto. La reglamentación

de los derechos humanos tiene que verse desde la perspectiva de transversalidad de los niveles de gobierno, porque los derechos humanos tienen una eficacia directa con independencia del arreglo federal.

El problema es que cada vez que se plantea una decisión legislativa, surge el problema de la armonía con el sistema de distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios. Eso hay que resolverlo, y quizá discutir si lo conveniente es crear una suerte de leyes constitucionales con una mayoría agravada, que permita regular para todo el país los derechos fundamentales. Me parece que es una discusión esencial, para deshacernos de la esquizofrenia entre las leyes generales, las reglamentarias y las federales, y de una vez por todas, definir con claridad el contenido de las leyes, cuáles son los quórum necesarios de votación y de modificación, y también cuál es la materia específica que a cada tipo de ley le ha de corresponder.

Por último, el Congreso tiene que participar más activamente en el control parlamentario sobre la actuación de las autoridades con respecto a los derechos humanos; y eso implica visibilizar casos para generar una pedagogía social. No sólo es la actividad legislativa la que importa en materia de derechos humanos, sino también la función de control parlamentario por parte del Poder Legislativo, que a su vez no únicamente inhibe o contiene la actuación de los gobiernos o de los poderes públicos, sino que también crea cierta pedagogía social.

## MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ

Director Ejecutivo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey, y maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Flacso, con especialidad en Derechos Humanos y Procesos de Democratización por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como catedrático de Derecho de la Información en la UIA. Autor de *Construir obra pública, edificar ciudadanía* y *El derecho a la información es un derecho humano*; colaborador de *El Universal* y *La Jornada*.

Hay dos aclaraciones previas que me parece pertinente hacer en el contexto de una exposición como ésta. La primera es obvia, pues después de la primera mesa que tuvimos y después de cuatro intervenciones que me antecedieron en un tema suficientemente compacto, uno tiene que hacer prácticamente el paso de la muerte: cambio de caballo a ojos cerrados en plena preparación de mi exposición.



La segunda es que por honestidad intelectual tengo que decir que hablo desde mi perspectiva práctica, desde lo que ha significado para mí, trabajar en organizaciones de la sociedad civil, y tener una relación ciertamente colaborativa con los cuerpos legislativos, pero también una perspectiva profundamente crítica de su trabajo.

No lo escondo, en tanto entiendo que la crítica se realiza con fines constructivos y no destructivos, pero sí quiero precisar que desde esa vivencia, a veces incluso como una dimensión casi catártica, expresaré algunas consideraciones.

Pongo tres puntos preliminares que me parece fundamental sostener: la reforma es una buena noticia, y sobre eso no debe de haber escamoteo alguno. Me parece que no porque genere consenso, lo debamos obviar. Sin embargo –y estas frases adversativas tan comunes en nuestra práctica mexicana, siempre hay un *sin embargo*, un *pero*, un *no obstante*–, debemos reconocer que en su conjunto las reformas suelen tener un efecto bastante reducido en comparación con su diseño.

Algunas explicaciones atendibles de estos fenómenos se encuentran normalmente en escuelas críticas o en escuelas que hacen una exploración distinta al simple análisis formalista del derecho. Una de las cosas que suelen decir estas corrientes es que los grupos hegemónicos utilizan la producción de normas, independientemente de si participaron o no en ellas, como un mecanismo de preservación y reconducción de sus intereses. Los fuertes siempre van a utilizar el derecho en su beneficio, no importa que la reforma hubiese tenido intenciones transformadoras de mucho mayor calado, pues al final el derecho es un campo en disputa, donde la tecnificación de su lenguaje –Pierre Bourdieu, Gunther Teubner y muchos otros ya lo han dicho– hace exclusiones y expulsa a personas que tendrían alguna expectativa de que el derecho operara en su beneficio.

Dicho esto, abordaré brevemente cuatro temas que me parece que están de cara a la reforma en el futuro inmediato. El primero se refiere a consideraciones a propósito de la armonización; el segundo, a la implementación; diré algo sobre la interpretación y, finalmente, sobre la apropiación social.

A propósito de la armonización –Alan García Campos ha hecho una gran descripción de este tema, así como el senador Roberto Gil Zuarth–, ya se han expuesto muchas ideas. Lo que no quisiera dejar de decir es que existe un problema estructural en la omisión legislativa. Se practica la omisión legislativa como una disciplina que no tiene parangón en este país. Si lleváramos un registro de cuántas reformas de gran calado tienen en sus artículos transitorios un mandato para legislar y hacer operativo el derecho constitucional, y después esta norma no se cumple, nos iríamos de espaldas. Les menciono, por lo pronto, dos que me parecen fundamentales: la reforma al artículo 113 constitucional y la reforma al artículo 6º constitucional.

La reforma al artículo 113 constitucional, que prevé la responsabilidad objetiva y directa del Estado, está en omisión legislativa tanto en fondo como en forma en muchos casos. Desde mi perspectiva, la legislación federal y la legislación del Distrito Federal, las dos armonizadas, no superan un estándar de constitucionalidad.

En el caso del artículo 6º constitucional, es inaudito que vamos ya a una nueva reforma constitucional. El Senado de la República hizo un trabajo impecable en el dictamen. Pero los cuerpos legislativos no fueron, en el pasado, capaces de ponerse de acuerdo para reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. ¿Y cuando se reformó? En 2007. Desde entonces estamos en desacato por omisión legislativa. En ese contexto de déficit de capacidad, se tiene un problema estructural en nuestro cuerpo legislativo para honrar ya no su propia palabra política, sino un mandato técnico que se estipula en los artículos transitorios.

La segunda consideración sobre la armonización, es que tiende a haber una distancia del contenido constitucional con lo que después se va aprobando. Entre amigos uso una frase: “En este país es bien bonito otorgar en la Constitución; total, con la legislación se arrebatata”.

Entonces, vamos avanzando perfectamente en la Constitución, y con la legislación vamos viendo cómo todo se va despedazando. Y esto, entre otras cosas –no quiero decir que sea la única explicación–, tiene que ver con la distancia que el cuerpo legislativo guarda con el sistema de fuentes como un insumo fundamental para su trabajo. No se acude a ver qué han dicho los intérpretes del derecho sobre el derecho. No se acude a ver qué dicen los cuerpos de interpretación –técnicamente se dice que son los órganos de interpretación hermenéutica– sobre el contenido de los tratados, y ahí hay observaciones generales, sentencias, opiniones consultivas que señalan cuál tendría que ser el cuerpo interpretativo. Desde mi experiencia, encuentro que hay poca disciplina en los cuerpos legislativos para acudir a estas fuentes, deficiencia mucho más notoria cuando nos acercamos a las legislaturas estatales.

A propósito de la implementación diré dos cosas muy concretas: la primera es que hay un conflicto permanente entre la *realpolitik* y el espíritu de la Constitución. Porque, por supuesto, una reforma del calado como la que estamos discutiendo tiene por lo menos un efecto transformador, le arrebatata la discrecionalidad a la clase política para satisfacer derechos, y los deja como mandato. Y esto tiene mucho que ver con la distribución del presupuesto.

Voy a dar uno de mis ejemplos predilectos que me parece es ilustrativo. Si se suma cuánto se gastan en promocionarse nuestros gobiernos, cuerpos legislativos, poderes judiciales y oficinas de ombudsman, se verá que se destinan más de 35 000 millones de

pesos al año en comunicación social por parte de todo el Estado mexicano, a pesar de que el artículo 134 de la Constitución prohíbe que los gobernantes se promocionen. La Constitución establece, además, que tenemos el derecho a la salud; sin embargo, cuando reclamamos porqué han pasado cinco años y no se ha construido un hospital para el cual ya están todos los permisos y cubiertas todas las obligaciones –hay un caso así ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos–, se nos argumenta que no hay presupuesto. Pero resulta que en el 2012 la Secretaría de Salud se gastó 1800 millones de pesos en promocionarse, en un año en el que, además, hubo veda electoral

El tercer punto es la interpretación. Más allá de la interpretación tradicional en la arena judicial, me refiero a la interpretación jurídica que hacen muchos aplicadores del derecho; pero también a la interpretación –y aquí me permito distanciarme un segundo de la posición de la senadora Angélica de la Peña– en el sentido de que para avanzar en la implementación de la reforma constitucional es relevante saber qué se quiso decir con ésta. La dimensión ideológica es pertinente al momento de encontrar los acuerdos para hacer operativos los siguientes tramos de la legislación.

En una encuesta que se hizo en Estados Unidos a propósito de si sus ciudadanos querían o no una reforma en su sistema de salud, el 80% decía que por supuesto habría que reformar el sistema de salud. El detalle se dio cuando se preguntó: “¿Y hacia dónde nos movemos?”. Unos dijeron “es que hay que desaparecerlo totalmente”; otros señalaron “tenemos que incrementar su cobertura”. Es decir, podemos estar de acuerdo con la primera parte del contenido del texto constitucional; pero créanme, la dificultad surge cuando se va haciendo operativo, porque las diferencias ideológicas surgen en ese momento. Y la perspectiva más antigua, que es la de la colisión entre derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, se hace operativa en esos momentos. ¿Tenemos que asignar o no más presupuesto para universalizar una renta básica?, por decir algo.

Por último, planteo el desafío que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía en su conjunto, ¿tendrán la capacidad de expresar sus reclamos sociales en esta nueva juridicidad que se los permite? No lo sé, es un desafío del que como ciudadanos tenemos que hacernos cargo nosotros.

## ENRIQUE PROVENCIO DURAZO

Hay una pregunta que tiene que ver con la tarea pendiente en materia legislativa, sobre la fracción VIII del apartado primero del artículo 2º constitucional, que tiene

que ver con el derecho humano al debido proceso. El derecho que tienen en particular las personas indígenas, a ser asistidas por abogados e intérpretes o traductores que conozcan su lengua y su cultura. No hay una ley secundaria que señale expresamente quién debe proveer estos expertos.

### ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ

Es una responsabilidad del Estado proveer no solamente defensores de oficio, cuando no se puede pagar uno propio, y en el caso de personas que requieran una interpretación en su idioma original también es una obligación que la autoridad provea el personal docto. Eso creo que no está a discusión. Y no habría, por lo tanto, ninguna posibilidad de que puedan rehuir de su responsabilidad los funcionarios que enfrenten alguna situación de este tipo; y por supuesto, es un derecho que tiene que ser garantizado. Las consecuencias de no garantizar estas obligaciones deben ser sancionadas. Tiene que garantizarse para las adultos y también para menores de edad, cuando se presume que tienen eventualmente que enfrentar algún conflicto con las leyes penales.

Voy a referirme a los señalamientos que hicieron el doctor Francisco Valdés y Alan García respecto de los pendientes que tenemos en el Congreso de la Unión, para garantizar que la Constitución efectivamente cumpla la *vacatio legis* establecida en los transitorios de la reforma en derechos humanos.

No es una novedad que se enfrentan diversas dificultades y opiniones en el trabajo legislativo. Es necesario concretar consensos frente a las reformas que tenemos que reglamentar. Las discusiones emprendidas en el Senado de la República, en las comisiones en las que trabajamos, enfrentan opiniones e interpretaciones distintas sobre el precepto constitucional; y a veces –¿por qué no decirlo?– estas interpretaciones le restan el mérito que tiene el propio precepto constitucional. Pero de eso se trata la política, de buscar acuerdos. De no cejar en este propósito, pues a veces se logran buenos acuerdos, que lo son en la medida en que responden a las necesidades de la sociedad.

Hemos concretado algunas reformas producto del trabajo entre varias comisiones. Por ejemplo, la reforma en materia de transparencia; su proceso no tuvo desperdicio en la forma como se discutió y finalmente se dictaminó el trabajo de todas las comisiones. Así se pudo configurar una reforma en materia de transparencia y rendición de cuentas, que finalmente está detenida en la Cámara de Diputados.

Son cosas que luego uno no entiende, pero en fin, de eso se trata la política. El día que la política deje de funcionar, vendrán respuestas no pacíficas. Por lo tanto,

hay que hacernos de todo lo que tenemos para seguir insistiendo, en que aun con las grandes diferencias que tenemos que enfrentar, debemos salir adelante. Un diputado presentó una reforma al artículo 1º y luego, al parecer, desistió, pero no podemos cantar victoria; siempre enfrentaremos a quienes no quieren que las cosas cambien y si están en una posición de poder lo usarán para su propósito. Como quienes sí queremos que las cosas cambien, hacemos lo propio. Actuamos con responsabilidad y de forma coherente con nuestros compromisos.

### **ROBERTO GIL ZUARTH**

Recibo una pregunta que se refiere al órgano del Parlamento alemán sobre el que comenté antes. Me preguntan si desconozco que la reforma constitucional sobre amparo y los mecanismos establece la declaración general de inconstitucionalidad. No me refería a eso. Me refería a un órgano dentro del Congreso, en este caso el Parlamento alemán, que sirve de asesor técnico básicamente para dos cosas: primero, para señalar a los legisladores: “Figúrese usted que el Tribunal Constitucional acaba de expulsar del ordenamiento tal norma; hay que elaborar una iniciativa para sustituirla o hay que hacer una modificación para aclarar su sentido”. Por otro lado, lo que hace este órgano de asesoramiento técnico, insisto, dentro del Parlamento, es que cada vez que va a pasar al Pleno una determinada pieza legislativa, cualquiera que sea –código penal, procesos penales, presupuesto, ley de ingresos–, este órgano de asesoramiento hace una especie de validación de su concordancia con las normas constitucionales y, sobre todo, con la normatividad europea. Este estudio les sirve a los legisladores para tomar una decisión y, sobre todo, para evidenciar la necesidad de hacer alguna modificación en el curso del trámite legislativo; no es una instancia vinculante que decida la permanencia o no de una determinada norma en el sistema jurídico.

En otra pregunta me dicen que en la aplicación de la interpretación conforme existe conflicto en cuanto a las esferas de competencia para una solución jurisdiccional; entonces, se debería aplicar el control difuso, contraponiéndolo a la interpretación conforme. Éste, entre otros, es de los típicos casos que se van a presentar regularmente y que serán motivo de resolución, sobre todo en sede jurisdiccional. Pongo algunos otros. Se puede inaplicar una norma constitucional por contradicción con una norma reconocida en un tratado internacional; se puede inaplicar una norma del ordenamiento internacional por contradicción con la norma constitucional. ¿Qué pasa con las omisiones legislativas? Es decir, ¿se puede aplicar de manera directa una norma de tratado internacional? Son dilemas que van a surgir en el marco de la interacción nor-

mativa propia de la incorporación de un nuevo contenido en la Constitución, y más un contenido que remite a normas extranacionales como parte del marco de referencia de las soluciones normativas.

Éstos son casos que no deben asustarnos, para eso están las instituciones, el derecho, la argumentación, y no debemos caer en la tentación de encontrar una solución definitiva desde el punto de vista formal, para éstos o cualquier otro caso. Soy de la idea de que basado en otros principios, es decir, el principio de presunción de constitucionalidad y de deferencia del legislador, cuando una determinada ley sea controvertida por su inconstitucionalidad o su inconventionalidad, el juez tiene que hacer un ejercicio de interpretación conforme como primera instancia; si da la interpretación conforme, ahí encuentra una solución y si no la da, tendrá que recurrir como *ultima ratio* a la inaplicación. Pero no desconozcamos, ni tampoco tengamos temor a dejar que el propio derecho, la propia aplicación de las normas, vaya generando este tipo de soluciones, ni tampoco a que se planteen ciertos dilemas. En buena medida, la lógica de un sistema jurídico abierto es precisamente ésa.

## FRANCISCO VALDÉS UGALDE

Abundaré sobre dos puntos señalados en lo que va de la jornada. Sobre la observación que hace Miguel Pulido sobre el carácter estratégico de las normas. Con frecuencia, cuando se habla en términos jurídicos prevalece el punto de vista de los abogados y otros especialistas en ciencias jurídicas. Pero, al igual que la economía, el derecho es tan importante que no debemos dejarlo en manos de los juristas. Si dejamos la economía en manos únicamente de los economistas, ya hemos visto las consecuencias.

Si se observa el entramado de normas jurídicas desde el punto de vista estratégico, político, se verá que efectivamente constituye un campo de juego; pero no es un campo de juego donde las normas permanezcan estáticas sino que las normas mismas forman parte del juego que se desarrolla. Por lo tanto, la apropiación de la norma por parte de poderes concentrados, por ejemplo, es una clave fundamental del análisis y de la explicación en el análisis político.

Diría que justamente es en el Estado donde los poderes políticos se concentran, y no todos los poderes políticos que se concentran en el Estado son representativos del interés colectivo, sino son representativos de intereses especiales, particulares legítimos o especiales espurios, hay de todo.

Concluyo esta reflexión diciendo que en la teoría democrática contemporánea –y en lo que se cruza la teoría democrática con el discurso y el análisis sobre los derechos

humanos y la perspectiva de derechos humanos–, lo que siempre debe prevalecer en un Estado es la persona y que esta prevalencia de la persona sobre el Estado constituye un gran giro. A eso se refería el doctor Pablo Luis Manili en su intervención magistral. Es sumamente pertinente el gran giro de los últimos 70 años, a partir de 1945, con el establecimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y todo el derecho internacional en la materia posterior: la soberanía empieza a radicar en el pueblo, no en los gobernantes. Y empieza a darse el proceso de soberanización que es trasnacional. Y gracias a que es trasnacional puede afirmarse como pro persona. El principio *pro homine* no admite fronteras, ni distintas lenguas, por eso la idea de *lingua franca* en los derechos humanos es fundamental.

Uno de los puntos centrales que se debe tener presente en el criterio del legislador en la elaboración de lo que viene en la materia es que los derechos humanos y la legislación sobre derechos humanos deben ser un avance de los individuos frente a todos aquellos poderes que no responden de forma representativa a los intereses comunes.

### ALAN GARCÍA CAMPOS

Después de escuchar la primera mesa y prácticamente la conclusión de esta segunda, considero que es indispensable “ganar el sentido de la reforma”. Justamente es lo que pretende este foro: a dos años de distancia de la reforma se siguen discutiendo sus contenidos y eso ha disminuido las capacidades de su implementación y operación. De ahí la importancia de generar una especie de “coalición de convencidos y convencidas”, “amigas y amigos de la reforma”, que permita empujarla y llevarla hasta sus últimos contenidos.

Paradójicamente parece que en México es más fácil reformar la Constitución que reformar o emitir las leyes secundarias. Y esto deshonra parte de lo que se discutía acerca del sentido de la supremacía constitucional (para efecto de los derechos humanos, no hablaría de supremacía de un texto, sino más bien de supremacía de contenidos en materia de derechos humanos). En este sentido, en la búsqueda de “ganar el sentido”, la misión del Poder Legislativo es clave porque permite mandar un mensaje contundente de que la reforma no carece de descendencia, por el contrario, posee en el Congreso a un actor clave, que fue determinante en su adopción, ahora en el proceso de implementación.

Me preguntan sobre los retos en materia de política exterior. México, desde principios de la década de los ochenta, se ha ido abriendo al escrutinio internacional en materia de derechos humanos. A principios de esa década se ratificaron los principales

instrumentos internacionales. En la década de los noventa se dio una segunda generación con la invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que visitara al país, y el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte IDH. A principios de la década del 2000 se presentó la tercera generación con la ratificación prácticamente, de todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos existentes en la época y el reconocimiento de la competencia de los comités de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En honor justamente de esa tradición, es indispensable que el Estado mexicano –y hacia allá va el sentido de mi respuesta– genere una cuarta generación de adscripción a los instrumentos internacionales de cara a lo que ya señalaba en mi primera intervención: ratificando los instrumentos internacionales de derechos humanos que hasta el momento no ha hecho; retirando las reservas que no se justifican; y reconociendo la competencia de todos los organismos internacionales para conocer de casos individuales. En esta acción el Congreso tiene una función central que desempeñar.

Si a nivel federal identificamos todos estos retos, cuando uno voltea a ver los procesos de implementación de la reforma constitucional en las entidades federativas, lo cierto es que los retos son aún mayores. Por eso es indispensable que desde la federación se lidere el proceso, porque finalmente sabemos que esto generará un efecto cascada en las entidades federativas de cara a la implementación, y porque es a nivel de las entidades federativas donde en realidad se enfrentan las mayores adversidades en el respeto y garantía de los derechos humanos. En esos espacios locales es donde se comete el mayor número de atropellos, de abusos; por tanto, es indispensable que la federación ponga el ejemplo, liderando el proceso que permita el día de mañana, la implementación a nivel local.

## **MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ**

Me preguntan acerca del atraso en la implementación del sistema acusatorio en materia local y federal. La pregunta es desafiante, porque cierra con una interrogante emplazante: ¿cuál será la solución más rápida para su implementación? Les confieso que si supiera cuál es la solución más rápida para la implementación de tantas cosas, probablemente estaría dando la batalla desde otro campo.

Este ejemplo de la reforma en materia penal condensa un problema que padecemos: algunas disciplinas –no sé si esa es la palabra más adecuada para definirlo, quizá sistemas o herramientas– no se conocían y debieron haberse conocido hace muchos años. Pongo ejemplos muy concretos de lo que quiero decir: tenemos todo un desa-



rrollo del *corpus iuris* de derechos humanos y del derecho constitucional en su conjunto, que no conoce necesariamente la administración pública. Entonces, por su lado la administración pública se ha vuelto más complejo y no necesariamente en función de la manera de satisfacer los derechos humanos.

Esta misma situación ocurre con el derecho presupuestario, otro tema que trabajamos en la agenda de Fundar. La sofisticación del derecho presupuestario ha corrido por su propio carril, y el derecho constitucional y el derecho de los derechos humanos lo han hecho por el suyo. Sin embargo, el presupuesto es el instrumento fundamental para la satisfacción de los derechos. Sin presupuesto no va a haber satisfacción, garantía, respeto y goce de los derechos. Pero son disciplinas que no se han conocido. Hay muchos ejemplos más al respecto. Uno de ellos son las políticas públicas. Éstas se pueden diseñar desde una perspectiva técnica muy elocuente y pensar incluso en un sistema como el presupuesto basado en resultados o el sistema de evaluación del desempeño, que pretende sancionar al mal implementador. Pero no se considera a la persona afectada por esa falta de implementación. Por ejemplo, en el presupuesto basado en resultados habría que analizar si constituye una alternativa viable retirar una partida presupuestaria por mala implementación. En su caso, se corre el riesgo de terminar afectando a una persona, que es sujeto pasivo de esa relación, que podría decir: “Qué culpa tengo yo de que el implementador sea torpe o de que se robe el dinero; acabaré sin tener escuela porque el presupuesto basado en resultados dice que éstos no se alcanzaron”. Son disciplinas, insisto, que se han desarrollado en su especificidad técnica de manera inconexa.