



Memorias

MESA DE DIÁLOGO: LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

2

Dra. Minerva E. Martínez Garza
Compiladora

A DOS AÑOS DE DISTANCIA
ANÁLISIS DESDE LOS ÁMBITOS EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL





2

MESA DE DIÁLOGO:

LA REFORMA EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS

A DOS AÑOS DE DISTANCIA

ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA

LABOR SOCIAL Y EL DERECHO







JESÚS ANCER RODRÍGUEZ
Rector

ROGELIO G. GARZA RIVERA
Secretario General

ROGELIO VILLARREAL ELIZONDO
Secretario de Extensión y Cultura

CELSO JOSÉ GARZA ACUÑA
Director de Publicaciones

MINERVA E. MARTÍNEZ GARZA
Presidenta

ENRIQUE HERNÁN SANTOS ARCE
JAIME GARZA GONZÁLEZ
MERCES JAIME DE FERNÁNDEZ
OLIVIA CHUNG VÁZQUEZ
OSWALDO WENDLANDT HURTADO
Consejeros

GREGORIO TREVIÑO LOZANO
Director del IEFDH

PABLO ROJAS DURÁN
Director de Investigación y Evaluación
en Derechos Humanos

Padre Mier No. 909 poniente, esquina con Vallarta Centro, Monterrey, Nuevo León, México, C.P. 64000

Teléfono:
(5581) 8329 - 4111 / Fax: (5281) 8329 - 4095

e - mail:

publicaciones@uanl.mx

página web:

www.uanl.mx/publicaciones

ISBN: 978 - 607 - 27 - 0399 - 5

Primera edición, 2014

MESA DE DIÁLOGO

LA REFORMA EN MATERIA DE

NÁ



LOGOS
CARLOS ARENAS BÁTIZ
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
2

LOGOS
OLGA SÁNCHEZ CORDERO
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
2

LOGOS
MINERVA MARTÍNEZ GARZA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
2





ÍNDICE

PRESENTACIÓN

9

MENSAJES INAUGURALES

- FRANCISCO JAVIER GORJÓN GÓMEZ** 13
Director de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Nuevo León,
en representación del Rector de la UANL, Dr. Jesús Ancer Rodríguez
- LÍA LIMÓN GARCÍA** 15
Subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación
- OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO** 21
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- CRISTINA DÍAZ SALAZAR** 25
Presidenta de la Comisión de Gobernación del Senado de la República
- MINERVA E. MARTÍNEZ GARZA** 29
Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
- FELIPE GONZÁLEZ ALANÍS** 33
Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría General de Gobierno,
en representación del Gobernador del Estado, Lic. Rodrigo Medina de la Cruz

MESA DE DIÁLOGO

PERSPECTIVA JUDICIAL

- 39 OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO**
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- 45 CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ**
Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado

PERSPECTIVA LEGISLATIVA

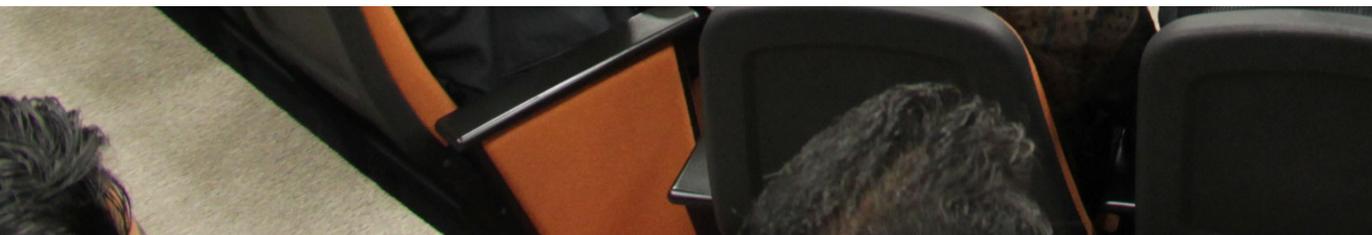
- 59 CRISTINA DÍAZ SALAZAR**
Presidenta de la Comisión de Gobernación del Senado de la República
- 63 JOSÉ JUAN GUAJARDO MARTÍNEZ**
Presidente de la Comisión de Desarrollo Social y Derechos Humanos del H. Congreso del Estado de Nuevo León

PERSPECTIVA POLÍTICAS PÚBLICAS

- 67 RICARDO SEPÚLVEDA IGUÍNIZ**
Director de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación
- 71 PEDRO QUEZADA BAUTISTA**
Coordinador de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno del Estado de Nuevo León

RELATORÍA

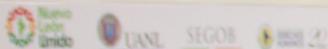
- 75 MINERVA E. MARTÍNEZ GARZA**
Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León





PRESENTACIÓN





MESA DE DIÁLOGO:

LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

A DOS AÑOS DE DISTANCIA

2



El 14 de junio de 2013, por convocatoria de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la República, el Gobierno del Estado de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Nuevo León, se llevó a cabo la Mesa de Diálogo “La reforma constitucional en materia de derechos humanos a dos años de distancia: análisis desde los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial”.

El citado Evento, en su acto inaugural, contó con los mensajes del Dr. Francisco Javier Gorjón Gómez, Director de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Nuevo León; la Mtra. Lía Limón García, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero; la Senadora Cristina Díaz Salazar, Presidenta de la Comisión de Gobernación del Senado de la República; el Lic. Felipe González Alaniz, Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría

General de Gobierno del Estado de Nuevo León, y la Lic. Minerva E. Martínez Garza, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

El acto inaugural, brindó un panorama general del impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, ofreciendo los primeros argumentos que serían objeto de debate en la mesa de diálogo, misma que fue moderada por la Lic. Minerva E. Martínez Garza y a la que se sumaron el Magistrado del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, Carlos Emilio Arenas Bátiz; el Diputado José Juan Guajardo Martínez, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del H. Congreso del Estado; el Dr. Ricardo Sepúlveda Iguíniz, Director de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, y el Dr. Pedro Quezada Bautista, Coordinador de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado.

El auditorio, compuesto por congresistas fede-

rales y locales, alcaldes, regidores, magistrados, jueces, funcionarios y servidores públicos, colegios de abogados, organizaciones de la sociedad civil, estudiantes y académicos, pudo ser participe de una interesante mesa de diálogo, en la que las y los ponentes coincidieron en que la reforma no sólo se trata de un cambio en el texto constitucional, sino que implica un proceso de transformación en el modus operandi de las instituciones públicas en nuestro país que responde a un nuevo paradigma constitucional, que debe ser observado tanto en las funciones jurisdiccionales, como en las legislativas y ejecutivas.

En este sentido, la Mesa de Diálogo se constituyó en un espacio para refrendar el compromiso del Estado mexicano de asumir un programa estratégico para el cumplimiento de sus obligaciones de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

MESA DE DIÁLOGO:

LA REFORMA EN M

DERE



MATERIA DE

DERECHOS HUMANOS

20 AÑOS DE EXISTENCIA

EFECTIVO, LEGISLATIVO, JUDICIAL

JUDICIAL



2
CARLOS ARENAS BATIZ

MENSAJES DE INAUGURACIÓN



Mensaje del Director de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Nuevo León,
Dr. Francisco Javier Gorjón Gómez, en representación del Rector de la UANL, Dr. Jesús Ancer Rodríguez.

La reforma constitucional de derechos humanos es un paso fundamental y trascendente para todos nosotros porque tiene un impacto en todos los niveles sociales y en todos los lugares, sitios y condiciones.

Es un proceso que reconoce y protege desde un infante, sea mujer u hombre, hasta una persona de la tercera edad. Por qué, porque es provocadora del cuidado de nuestro entorno, más aún cuando hablamos de los derechos humanos.

México en los últimos lustros ha formado parte de las corrientes culturales de los derechos humanos. Sus esfuerzos son loables más no suficientes. Tenemos un marco legal fuerte y estable, prueba de ello es el marco en el que se desenvuelve la Comisión Estatal de Derechos Humanos y su posición moral. Sin embargo, es necesario destacar que no podemos dejar sola a la Comisión, no podemos seguir pensando que el Estado es el responsable absoluto de los derechos humanos, no podemos seguir pensan-

do que es el único responsable de darnos una vida pacífica; al contrario, debemos de pensar en solidarizarnos, es nuestra obligación como ciudadanos coadyuvar en el respeto de los derechos humanos, en el respeto a nosotros mismos, a nuestras familias, a nuestros seres queridos y a nuestro entorno.

Somos los corresponsables de la generación de una cultura de paz, debemos de ser actores, protagonistas en este cambio cultural tan necesario en estos momentos en donde diversas circunstancias nos ponen a prueba como sociedad y como personas. Es el momento de tomar medidas al respecto y asumir nuestro papel en esta gran obra denominada cultura de respeto a los derechos humanos.

Las instituciones educativas de educación superior nos sumamos en este esfuerzo, en especial la Universidad Autónoma de Nuevo León, ya que una de nuestras principales obligaciones establecidas es ser impulsores del respeto a

los derechos humanos, que tiene establecidas dentro de sus estrategias y de su plan de desarrollo, impulsar el tema de la responsabilidad social y ésta no la podemos visualizar sin la consideración máxima de generar en nuestros alumnos una conciencia de respeto a todos los seres humanos.

La Universidad siempre está en movimiento, como factores de cambio a través de la investigación, es por ello que hemos asumido el reto en conjunto con ustedes, que este progreso sea adecuado y respetuoso de los derechos humanos.

Queremos felicitarlos nuevamente y decirles que la Universidad está muy orgullosa de participar en esta mesa de diálogo. Reconocer a todos los involucrados, principalmente a la Presidenta, universitaria y responsable, egresada de la Facultad de Derecho. Sean bienvenidos a la Universidad Autónoma de Nuevo León.



NL

SEGOB

LOG

MA

DE

MANOS



Mensaje de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Mtra. Lía Limón García.

Distinguidos integrantes del Presidium, funcionarios públicos, a todos los ponentes, participantes de esta Mesa de Diálogo y medios de comunicación que nos acompañan, les hago extensivo un saludo por parte del Secretario de Gobernación, Licenciado Miguel Ángel Osorio Chong y una felicitación especial a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León por la organización de este evento que, sin duda, representa una oportunidad para todas las autoridades del Estado mexicano para identificar los retos que nos plantea la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional, que entró en vigor el 11 de junio de 2011, se ha abierto una nueva etapa para la vigencia de los derechos humanos en el país. Tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo foro de consulta en el tema se llevo a cabo precisamente en esta ciudad, esta reforma tiene una potencialidad transformadora y esto es precisamente lo que

debemos tener en cuenta, en el marco de su proceso de implementación.

La reforma constitucional aprobada en junio de 2011, cambiará la forma de concebir, interpretar, defender y ejercer los derechos humanos en nuestro país. Ésta reforma versa principalmente sobre los siguientes aspectos:

La incorporación del principio pro persona que implica brindar siempre la protección más amplia a la persona. (Art. 1)

La incorporación del término “derechos humanos” y su diferenciación de las garantías para su protección y respeto. (Art. 1)

El reconocimiento expreso de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. (Art. 1)

La obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos y libertades fundamentales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. (Art. 1)

El deber expreso del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. (Art. 1)

Se prevé en esta reforma el respeto a los derechos humanos como un principio de la educación pública. (Art. 3)

Se establece también el deber de las autoridades de fundar, motivar y hacer pública su negativa o las razones de su incumplimiento a las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos. Asimismo, se prevé la facultad de los órganos legislativos de solicitar la comparecencia

de los funcionarios públicos a quienes se haya dirigido una recomendación. (Artículo 102, apartado B).

Se faculta también a la CNDH para realizar las investigaciones de oficio, de violaciones graves a los derechos humanos (Artículo 102 apartado B).

Toda reforma que introduce cambios fundamentales al orden jurídico implica un lógico proceso de ajuste y por ello estamos trabajando en su plena instrumentación.

Es necesario mencionar que el 2 de abril de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación **la nueva Ley de Amparo**, que brinda un mayor ámbito de protección a las personas en el ejercicio de sus derechos. De esta nueva Ley se destacan los siguientes aspectos:

La ampliación del ámbito de protección del gobernado, toda vez que ahora el amparo procede contra las violaciones de los derechos humanos establecidas en los tratados internacionales de los que México es parte, así como cuando existe una afectación al interés legítimo y no solamente al interés jurídico.

La posibilidad de que grupos y organizaciones hagan uso del amparo colectivo cuando exista una afectación común a sus derechos.

La posibilidad de presentar la demanda de amparo indirecto por medios electrónicos lo que sin duda acerca la justicia al gobernado y facilita la defensa de sus derechos.

Las declaraciones generales de inconstitucionalidad, con lo que al declarar la Suprema Corte de Justicia de la Nación una norma inconstitucional, se dará aviso a la autoridad para que modifique o derogue la norma, con lo que, los efectos del amparo beneficiarán a toda la población y no solo al que promueve.

Asimismo, en el último año se han realizado dos reformas importantes a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La primera el 15 de junio de 2012, para adecuarla al nuevo marco constitucional; y la segunda, el 10 de junio del 2013, en la que se incluyó como atribución de la Comisión el supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país, es decir reclusorios, penales y cárceles, a través de la elaboración de un diagnóstico anual. Por otro lado, se ampliaron los medios a través de los cuales se puede presentar una queja ante la Comisión, ya que se incluyeron medios de comunicación electrónica y telefónica, así como de forma oral, lenguaje de señas mexicanas y mecanismos accesibles para personas con discapacidad. Con las anteriores reformas, se amplían los derechos de los grupos vulnerables y de la ciuda-

danía en general al incluir diversos medios para presentar sus quejas; además de que permite a la Comisión extender su ámbito de acción, a efecto de proteger los derechos humanos de aquellos que hubiesen sido declarados culpables y purguen alguna pena dentro del Sistema Penitenciario mexicano.

Nuestro reto es llevar a la práctica la letra de la Constitución porque la mejor de las leyes queda sin sentido si no tiene un proceso efectivo de aplicación.

En armonía con el texto del artículo 1º constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece, como una de sus líneas de acción: **Promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de los derechos humanos.**

Es necesario un enfoque integral y un mecanismo de seguimiento de implementación de la reforma. Por ello, en el Pacto por México, (Compromiso 21) se estableció el compromiso de crear **“una instancia federal que permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma en materia de derechos humanos”**.

En cumplimiento con este punto del Pacto por México, se creó la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría a mi cargo, para dar seguimiento a la implementación de la reforma.

Esta dirección, además será el área encargada de diseñar el Programa Nacional en materia de derechos humanos. Esta decisión tiene una ventaja intrínseca y es precisamente que unifica el fortalecimiento del marco constitucional con la elaboración de la política pública de derechos humanos como dos realidades esencialmente vinculadas. **La reforma constitucional de derechos humanos será la base y fundamento de la elaboración de la Política de Estado en México.**

La coordinación de la implementación de la reforma estará basada en 6 lineamientos:

PRIMERO: BASE PARA LA POLÍTICA DE ESTADO.

Como mencioné hace unos momentos, los principios establecidos en la reforma constitucional serán la base sobre la que se construirá la Política de Estado en materia de derechos humanos, misma que constituye uno de los objetivos rectores del actual Gobierno.

De este modo, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2013-2018, incluirá como una de sus líneas estratégicas fundamentales la implementación de la reforma.

SEGUNDO: ESTRATEGIA INTEGRAL.

Los trabajos de implementación de la reforma tendrán como estrategia central la integralidad, de tal forma que a través de mecanismos de coordinación y de colaboración, involucre a

todas las autoridades del país. En ese sentido, será fundamental la colaboración con los poderes Judicial y Legislativo, así como con todas las autoridades de las entidades federativas.

Nuestro compromiso será establecer un diálogo de equidad, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos fundamentales como una práctica cotidiana.

A dos años de la entrada en vigor de la reforma constitucional, es necesario fortalecer y coordinar los esfuerzos que se están realizando en muchos ámbitos públicos y privados. Por ello, desde la Secretaría de Gobernación se generará un proceso de articulación que permita contar con una estrategia integral en la implementación.

TERCERO: CORRESPONSABILIDAD CON LA SOCIEDAD CIVIL.

La dimensión que implican las modificaciones realizadas al texto constitucional requiere que en el proceso de su implementación colaboren las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las académicas y las organizaciones sociales, en un marco de permanente corresponsabilidad.

CUARTO: EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.

Una de las primeras acciones que se llevarán a cabo para impulsar este proceso, será el de

elaborar un documento de evaluación sobre el avance de la instrumentación de la reforma en los dos primeros años de su promulgación. Esta primera evaluación será fundamental para definir el curso de las acciones a futuro y deberá realizarse con la colaboración de todos los poderes y de todos los actores, incluyendo a la sociedad civil. Es importante resaltar que nunca antes se habían establecido mecanismos y herramientas de evaluación y seguimiento en los programas de Derechos Humanos.

QUINTO: CAPACITACIÓN.

La Secretaría de Gobernación impulsará un proceso permanente de capacitación a sus funcionarios y a los servidores públicos de toda la Administración Federal, sobre las obligaciones derivadas del nuevo marco constitucional. Para ello se apoyará en el convenio celebrado con la Comisión Nacional de Derechos Humanos el pasado 6 de junio. De igual manera, se establecerán mecanismos de colaboración con las autoridades de las entidades federativas para contribuir en los procesos de capacitación que éstas lleven a cabo.

SEXTO: CONSEJO CIUDADANO.

A fin de lograr la participación de la ciudadanía en este proceso de implementación, se conformará un Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma, integrado por personas con reconocimiento, representatividad y expe-

riencia en el tema, como órgano deliberativo cuyo objetivo será coadyuvar en la definición de los alcances y la metodología a seguir en este proceso.

Durante este proceso, no solo la coordinación jugará un papel fundamental, sino también el apoyo y la participación de todos los poderes en todos los niveles de Gobierno, así como de la sociedad civil.

Por ello, aprovecho este espacio para invitar a todos los actores involucrados a sumarse a este esfuerzo que se ha iniciado desde la Secretaría de Gobernación, por instrucciones del Presidente de la República.

Esperamos que este evento constituya una oportunidad para generar un diálogo constructivo e intercambio de ideas que contribuya a lograr una de las principales prioridades del Gobierno de México: lograr que nuestro país sea una sociedad de derechos. Convoco a todos los presentes a aprovechar este espacio de reflexión y agradezco la invitación.

Muchas gracias.

MESA DE DI

LA RE... MATERIA DE

RECHOS HUMANOS

A DOS AÑOS DE DISTAN

OS EJEC... LA VOY

A



Mensaje de la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
Dra. Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

Celebro la realización de foros como este, en el que se hace un recuento de lo que ha implicado la reforma en materia de derechos humanos, de diez de junio de dos mil once, pues nos da muestra de lo que se ha recorrido con ella, en qué punto nos encontramos y hacia dónde nos dirigimos en la materia.

La difusión de las circunstancias y condiciones actuales en la aplicación e implementación de esta importante reforma, así como el intercambio desde los ámbitos de los poderes del Estado y los niveles de gobierno, es de lo más constructivo, pues nos permite apreciar el estado actual de la tutela de los derechos humanos y las directrices hacia donde se dirige, preparándonos para los retos que seguramente se avecinan.

Hoy a dos años de distancia de la que quizá sea la más importante implementación jurídica desde la expedición de la Constitución de 1917, los operadores jurídicos, desde los diversos sectores

académico, judicial, legislativo o de la administración pública, tenemos en claro que ha sido - y continúa siéndolo - una épica, llena de dudas, desafíos y complicaciones, pero que al final el beneficio es común, va de la protección en cada caso correcto, de lo individual, a lo general, fortaleciendo a nuestro México, en un Estado respetuoso y comprometido con los derechos humanos.

Como podrán advertir en el desarrollo de esta mesa de diálogo, transitar de una protección de los derechos humanos, antes denominados “garantías individuales”, a través de un mecanismo concentrado como lo es el juicio de amparo, con efectos únicamente en el caso particular - como se preveía en la Ley de Amparo de 1936, bajo la clásica fórmula Otero -, a una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales; o a un control difuso de la Constitución, a través del cual todo juzgador puede, ante la eventual incompatibilidad de una norma de carácter legal,

establecer su inaplicación y acudir directamente al contenido constitucional para el caso concreto no es una tarea fácil o pacífica.

Por otra parte, y como se mostrará por los expositores el día de hoy, todos ellos de altísimo nivel profesional y académico, se incorpora en la protección de los derechos humanos, el control de convencionalidad *ex - officio*, como mecanismo de defensa de la persona frente a las violaciones a los derechos humanos de fuente internacional; el cual si bien es difuso y se encuentra a cargo de todos los jueces, sean federales o estatales, también admite la vía directa a través del juicio de amparo, en virtud de que la nueva Ley de Amparo, que entró en vigor el pasado tres de abril de este año, prevé su procedencia para reclamar la violación directa a derechos humanos contenidos en tratados.

La exponencial expansión de las normas de derechos humanos, de lo nacional a lo internacio-

nal y la protección por los tribunales nacionales e internacionales, hacen de esta reforma, un tema de la mayor trascendencia y, a foros como el que hoy compartimos, de lo más redituable por el intercambio de reflexiones y experiencias.

La visión y perspectiva de las acciones implementadas para su eficacia y funcionalidad, desde los ámbitos judicial, legislativo y ejecutivo, nos presentará un panorama de lo que ha sido materia en los últimos dos años, pero principalmente nos dará una radiografía de lo que aún nos falta por recorrer y en algunos casos reencauzar; todo en aras de la mayor y mejor protección, tutela y reparación de los derechos humanos de las mujeres, hombres y niños en México.

Por tales razones, no me resta más que agradecer al Gobierno del Estado, a la Universidad Autónoma de Nuevo León, a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el considerarme y hacerme partícipe de este importante diálogo interinstitucional; y felicitarlos por la realización de este foro que será de mas formativo para todos nosotros. Pero especialmente a todos ustedes que han asistido el día de hoy a escuchar las disertaciones de los ponentes, por su interés en acercarse y conocer más sobre la labor que se ha desarrollado en los últimos dos años en materia de derechos humanos.





2
OS
ANCIA

EXIT

LA REFORMA EN MATERIA

DERECHO

AL



ECONOMIA

Mensaje de la Presidenta de la Comisión de Gobernación del Senado de la República,
Lic. Cristina Díaz Salazar.

Primero hago un reconocimiento público a la Secretaría de Gobernación, al Gobierno del Estado, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a la Universidad Autónoma de Nuevo León por esta importante iniciativa que hoy nos reúne.

A dos años de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, es indispensable hacer una reflexión sobre sus avances, y especialmente sobre los pendientes para lograr una implementación exitosa que realmente se traduzca en una mejor salvaguarda de los derechos humanos en el territorio mexicano.

La defensa de los derechos humanos es fundamental para lograr la equidad social y para luchar contra los abusos de poder en cualquier comunidad. Sólo una sociedad en la que se conocen, promueven y salvaguardan los derechos humanos se puede vivir con libertad, sin temo-

res y gozando de los beneficios del desarrollo económico y cultural.

La discusión de cuáles son los derechos humanos, cómo defenderlos y en qué situaciones están presentes, continua. Al día de hoy siguen existiendo debates sobre la mesa muy importantes, y muchos pendientes sobre la agenda.

En el 10 de diciembre de 1948, con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se da comienzo formal a los esfuerzos mundiales para difundir los derechos de las personas y promover que éstos sean respetados y garantizados por todos los gobiernos.

En este contexto internacional, México es un país que busca mantenerse actualizado y siempre en apego a los tratados internacionales en la materia de los que forma parte. Es por eso que el 10 de junio de 2011 se reformó la Constitución en materia de derechos humanos, estableciendo

así el reconocimiento constitucional de los derechos humanos de las personas, y definiendo las garantías para lograr su efectiva protección.

En esta importante reforma, se modificaron 11 artículos constitucionales, y se cambió también la denominación del Capítulo Primero, titulándose ahora “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Esto fue de gran trascendencia en el Orden Jurídico Nacional, no sólo porque en su contenido se materializan el trabajo y esfuerzo de incontables actores, sino también porque elevó a rango constitucional todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos a los cuales México esté adherido.

Derivado de este importante cambio a la Carta Magna, resulta imperativo que el Poder Legislativo realice la tarea de modificar las leyes necesarias para hacer operante la reforma, y dotar así al Poder Ejecutivo y al Judicial los instrumentos adecuados para salvaguardar nuestros

derechos fundamentales.

Hoy, en el legislativo, tenemos la tarea de lograr que por medio de la ley se cumplan y respeten los derechos de todos los ciudadanos, representando las necesidades de los mexicanos.

Simultáneamente, el Ejecutivo Federal también debe llevar a cabo modificaciones en sus políticas públicas para poder complementar la legislación, es importante señalar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se materializa de manera transversal.

En este sentido, esta semana la Secretaría de Gobernación trazó varios ejes para lograr implementar la reforma; entre ellos está el de establecer la base para la política de Estado, que estará sustentada tanto en la reforma como en el Programa Nacional en la materia.

También, se impulsará una estrategia integral que, a través de mecanismos de coordinación y de colaboración interinstitucional, involucre a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, contemplando como punto importante la coordinación con la sociedad civil.

Para cumplir este último punto, se anunció la instalación de un Consejo Ciudadano como órgano deliberativo, cuyo objetivo será coadyuvar en la definición de los alcances y la metodología a seguir en este proceso.

Un aspecto importante que se anunció, es que la Secretaría elaborará un documento de evaluación sobre el avance de la aplicación de la reforma en los dos primeros años de su promulgación, para definir el curso de las acciones a futuro.

Esta medida es muy oportuna ya que, en octubre de este año, la Organización de las Naciones Unidas realizará a México la segunda evaluación sobre el estado de los derechos humanos, por medio del mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU). Estas evaluaciones buscan fomentar el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado, evaluar los avances y los retos en la materia, fortalecer la capacidad de los Estados y la asistencia técnica, intercambiar mejores prácticas, así como impulsar la plena cooperación entre los Estados, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la Oficina del Alto Comisionado y otros órganos regionales de derechos humanos.

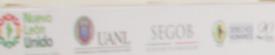
Pero aún existen muchos desafíos por delante para lograr que los derechos plasmados en nuestra Constitución sean letra viva. Y estoy segura de que en la Mesa de Diálogo que está por iniciar saldrán muchas ideas para lograrlo.

Agradezco profundamente la invitación a participar en este importante evento, convencida de que la Mesa que iniciará en unos minutos derivará en conclusiones prácticas y útiles para todos los tomadores de decisiones y para la so-

ciudad.

Mesa de Diálogo:
**LA REFORMA EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS**
A DOS AÑOS DE DISTANCIA

2



MESA DE DIÁLOGO

LA ARMA

DE



Mensaje de la Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León,
Dra. Minerva E. Martínez Garza.

Sean todas y todos ustedes bienvenidos a esta Mesa de Diálogo “La reforma en materia de derechos humanos a dos años de distancia”, en la que juntos analizaremos las profundas transformaciones que se han producido en los ámbitos judicial, legislativo y ejecutivo a partir de este hecho histórico, así como sobre aquellos pasos que aún debemos dar para que lo estipulado en este nuevo paradigma constitucional tenga plenos efectos en la vida política y social de la comunidad.

Decía el pensador español José Ortega y Gasset que cada generación está llamada por su tiempo y por sus circunstancias a cumplir con una misión, a realizar una transformación que haga avanzar a la sociedad humana en su conjunto y, particularmente, que mueva a la nación a la que pertenecen por el camino del desarrollo.

Mientras que algunas generaciones responden a este llamado con grandes revoluciones, otras

lo desoyen y prefieren demorarse y disfrutar lo construido por sus antecesores. Sin embargo, cada determinado tiempo, aparece una generación cívica, una generación que sin las violencias revolucionarias ni la displicencia de los conformistas, decide aceptar su llamado construyendo instituciones y renovando paradigmas.

Hemos tenido el privilegio de ser parte de una de esas generaciones cívicas en México que ha aceptado el reto de su tiempo: el de construir un nuevo modelo de Estado democrático, y es en este largo proceso de construcción institucional en el que se inscribe la reforma en materia de derechos humanos del 2011.

Estas reformas transformaron de fondo la relación entre el Estado Mexicano y los gobernados al sustituir el concepto de “garantías individuales otorgadas por el Estado” por el de “derechos humanos reconocidos por el Estado”. Asimismo, el contenido de los tratados e instrumentos in-

ternacionales de derechos humanos de los que México es parte adquirió una vigencia equivalente a la de la propia norma constitucional.

Estas modificaciones han tenido consecuencias, las cuales vamos a analizar en esta jornada, tanto en la aplicación del derecho por parte del sistema judicial, como en las obligaciones que deben asumir los Poderes Ejecutivo y Legislativo, al ser obligatoria la consideración del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la generación de sus políticas públicas.

Para discutir sobre estos cambios fundamentales, esta mañana tenemos reunidas a personalidades ampliamente reconocidas en el campo de los derechos humanos en nuestro Estado y a nivel nacional.

Las personas que hoy nos acompañan en esta mesa de diálogo no sólo tienen una gran estatura intelectual, sino también una trayectoria

profesional brillante que les ha permitido sumar a su acervo ideológico la experiencia en la praxis política indispensable para hacer de los principios universales prácticas concretas.

Por estas razones, nuestros expositores de esta jornada bien merecen ser considerados como auténticos líderes generacionales, que han participado activamente en el cambio de paradigma democrático de México y que han luchado por una nueva concepción del Estado como el primero y más importante de los garantes de los derechos humanos de la población.

En esta celebración del segundo aniversario de la reforma constitucional nos honra ver hacia el futuro con la mirada de quienes han sido parte activa en su construcción, y junto con ellos, inspirarnos a seguir aportando todo nuestro talento a responder a ese llamado que nos hacen nuestro tiempo y nuestras circunstancias, el de crear un México democrático, institucional y garante de los derechos humanos.







UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



Mensaje del Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría General de Gobierno,
Lic. Felipe González Alanís, en representación del Gobernador del Estado, Lic. Rodrigo Medina de la Cruz.

M es muy honroso representar, en esta ceremonia de inauguración de la mesa de diálogo en el importante tema de derechos humanos, al Gobernador Constitucional del Estado, Lic. Rodrigo Medina de la Cruz, quien les hace llegar por mi conducto un saludo cordial a todos los presentes.

El Gobernador Rodrigo Medina les reitera por mi conducto, el compromiso absoluto y total del gobierno que él encabeza, para garantizar, promover e impulsar la cultura de respeto de los derechos humanos en nuestra entidad, para atender las recomendaciones que le expidan en esta materia los organismos correspondientes y para sancionar a quienes no cumplan con las disposiciones constitucionales en este tema, promulgadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación hace dos años.

Sin duda, nuestros legisladores tuvieron un acierto al decretar esta reforma constitucional,

porque pusieron a nuestro país entre los más avanzados del mundo en el tema del respeto y promoción de los derechos humanos; ahora los gobiernos tenemos el compromiso de adecuar las estructuras de seguridad y procuración de justicia, así como las demás áreas que tienen que ver con esta garantía constitucional.

En el gobierno del Lic. Rodrigo Medina, estamos comprometidos con ese fin; en este sentido considero importante informar a ustedes que el Gobierno del Estado firmó un convenio con la CNDH para dar capacitación a los Servidores Públicos de la Procuraduría, Secretaría de Seguridad Pública, de Educación, Secretaría General de Gobierno, y Desarrollo Social; y durante el mes de mayo se brindó un curso de capacitación con el tema de los derechos humanos, al personal de Protección Civil del Estado, para que en todos sus procesos y operativos de rescate, se observen los principios que regulan los derechos humanos, los cuales se incrementaron amplia-

mente al reconocer, a través de esta reforma constitucional, los tratados internacionales que ha suscrito México, en los que se incluyen nuevas normas a respetar en el tema que nos ocupa.

Por otra parte, no debemos olvidar que por más perfecto que sea el contenido de la Carta Magna, de nada servirá si no se pone en práctica.

Por ello nos congratulamos que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos haya organizado esta mesa de diálogo, en la que participan experimentados servidores públicos y académicos, porque de esta manera seguimos avanzando de manera importante en nuestro objetivo de concientizar a todos los servidores públicos, en primer lugar y a la sociedad en general, de la importancia de atender, respetar y promover la cultura de respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Les reitero que en el Gobierno del Lic. Rodrigo Medina, tenemos la firme convicción de difundir y promover de manera permanente la cultura de la legalidad y el respeto a los derechos y las libertades fundamentales del hombre; y en esta tarea hemos estado siempre en estrecha coordinación con la Dra. Minerva Martínez Garza, quien impulsa una serie de programas, con organizaciones de la sociedad civil, universidades, escuelas y con el propio Gobierno del Estado, para fortalecer el conocimiento y respeto de los derechos humanos.

Hoy reconocemos que estos derechos fundamentales son inalienables, interdependientes e indivisibles.

Inalienables, porque ninguna autoridad puede suprimirlos ni suspenderlos; y son interdependientes e indivisibles, porque el avance de uno de los derechos, facilita el avance de todos los demás; así como la privación de uno, afecta negativamente a todos los demás.

Por ello, para el Gobierno de Nuevo León es motivo de beneplácito participar en esta mesa de diálogo y es también un compromiso para seguir apoyando estas iniciativas, que tienen como finalidad perfeccionar nuestros programas para proteger y promover los derechos humanos de los nuevoleonenses.

Finalmente, para clausurar esta ceremonia de inauguración, respetuosamente le solicito a la

Subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación Lic. Lía Limón García me haga el honor de clausurar esta importante ceremonia inaugural.

Muchas gracias y enhorabuena.



EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

A DOS AÑOS DE DISTANCIA





MESA DE DIÁLOGO





SEGOB



MINERVA MARTÍNEZ GARZA

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León

MESA DE DIÁLOGO: LA REFORMA EN MATERIA DE



PERSPECTIVA JUDICIAL

Participación de la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dra. Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

Como ha sido señalado en el acto inaugural de esta mesa de diálogo, uno de los objetivos principales es el análisis del contenido e implicaciones en el sistema jurídico y político mexicano, de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, para establecer las principales líneas de acción para su implementación y cumplimiento.

Cada una de las perspectivas que aquí se expondrán, reflejan las condiciones y retos que en cada uno de los poderes del Estado se presentan, y la imperiosa colaboración entre ellos.

En mi calidad de juez constitucional, y dado el análisis y pronunciamientos que se han emitido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la mano con la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, quiero exponer un breve panorama de lo que ha significado en el ámbito jurisdiccional.

Hoy a dos años de que entró en vigor la reforma en materia de derechos humanos, haciendo un recuento tanto de momentos claves, como lo fueron la resolución del cuaderno varios 912/2010, el inicio de la Décima Época de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo; así como de las determinaciones y criterios emitidos en la constante labor del Alto Tribunal, puedo sostener que hemos avanzado impresionantemente en la tutela, respeto, protección, promoción y reparación de los derechos humanos.

Una evolución jurídica que si bien establece su carta de naturalización en junio de 2011, ha sido gradual y paulatina prácticamente desde la reforma constitucional de 1994, por la cual se consolida la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional del Estado mexicano. Sin embargo, como todos sabemos, a partir de la reforma que analizamos, se apertura el nuevo paradigma, ampliando extensamente

el catálogo y protección de los derechos humanos, a partir de las nuevas fórmulas consignadas en el artículo 1º de la Constitución General de la República.

Éstas, aunque son ampliamente conocidas, en esencia, consisten en el reconocimiento a toda persona de los derechos humanos y garantías para su protección, contenidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano; el establecimiento expreso de métodos interpretativos, como la interpretación conforme a la Constitución, a los tratados en materia de derechos humanos y el principio pro persona; así, como la imposición de obligaciones a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; previniendo, investigando, sancionando y reparando las vio-

laciones a derechos humanos.

Por muy simple que pudiera sonar esta breve reseña de lo medular de la reforma en materia de derechos humanos, ésta encierra una gran complejidad que ha llevado a que los operadores jurídicos y especialmente el Alto Tribunal vayan delineando su contenido y redefiniendo conceptos que se encontraban arraigados en nuestra cultura jurídica.

Prácticamente, la reforma de diez de junio de dos mil once, nos ha llevado a un modelo distinto de tutela de los derechos humanos, cuya finalidad es precisamente la más amplia protección a la persona.

Desde superar el añejo concepto de “garantías individuales”, y establecer el de los “derechos humanos”, con lo que se han generado cuestionamientos que han tenido que dilucidarse, tales como si estos derechos son exclusivos de la persona humana, excluyendo a las personas morales.

Cuestión, que incluso ha llevado a distinguir entre los “derechos fundamentales” como aquellos derechos que protegen a la persona que se encuentran contenidos en los cuerpos normativos de fuente nacional, específicamente en la Constitución y “ los derechos humanos”, como aquellos que provienen de fuente internacional, ya sean tratados o convenios internacionales, del sistema universal de la Organización

de las Naciones Unidas, o del sistema regional Interamericano de Derechos Humanos, propio de la Organización de Estados Americanos; para poder establecer que las personas morales, dentro de la razonabilidad que encierran como ficción, claro que son destinatarios de derechos humanos. Por supuesto que no en los mismos términos que una persona física, pero sí los que pueden ser aplicables y propios de entes colectivos.

Por preferir un tema a modo de ejemplo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente en la Primera Sala, hemos resuelto un número considerable de casos, en los que personas morales, medios de comunicación, ya sean periódicos, televisoras o radiodifusoras han reclamado su derecho a la libertad de expresión.

Planteamientos de esta naturaleza, son propios de un cambio en el sistema jurídico del orden del que ahora celebramos dos años.

Una de las citas más reconocidas del famoso pensador inglés, Charles Darwin, señala que las especies que sobreviven no son las más fuertes, ni las más rápidas, ni las más inteligentes; sino aquellas que se adaptan mejor al cambio.

Los cambios generalmente no son nada fáciles. Hoy vivimos un cambio, el cual incumbe a todos los sectores que conforman a la sociedad mexicana, tanto autoridades como a particulares.

Especialmente, cuando la enseñanza del derecho en nuestro país, ha sido un tanto tradicional, pues su orientación ha sido a partir de un modelo eminentemente positivista, expuesto principalmente por el Austriaco Hans Kelsen, en el cual el derecho es un producto puro, pues únicamente se integra con los enunciados establecidos por el legislador, sin contenidos éticos, morales o sociológicos; y guarda un orden jerárquico en el cual se encuentra en la cúspide la Norma Hipotética Fundamental; es decir, la Constitución.

Mucho se ha debatido en torno a la posición jerárquica de los tratados internacionales en relación con el derecho interno. En algunos países se han adoptado posiciones infra-constitucionales, en otros se establecen al mismo nivel de la Constitución, y hay algunos que han determinado una supra-constitucionalidad.

En nuestro derecho, ese no es un tema menor, pues forzosamente conlleva la aplicación de las normas que determina el estándar de un derecho fundamental determinado, su protección, amplitud e incluso sus límites y restricciones.

Esto me lleva a referir, cuál es el punto nodal de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, desde un particular punto de vista en el tema.

En mi opinión, el núcleo de la reforma que ahora comentamos, radica en el principio interpreta-

tivo pro persona. Pues es a partir de la fórmula que se consigna en la parte final del párrafo segundo del artículo primero de la Constitución, la que determina la aplicación de los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Bajo la figura del principio pro persona, como método interpretativo en la determinación, aplicación o restricción de un determinado derecho humano, se supera o queda fuera de lugar, cualquier confrontación en torno a qué derechos tienen primacía; es decir, si los derechos humanos consignados en la Constitución o los establecidos en los tratados internacionales, tienen mayor jerarquía.

Pues hablando de derechos humanos, hoy en día no se trata de una cuestión de estructura escalonada del ordenamiento jurídico o de sistemas independientes, propio de escuela exegética en la que la norma superior desplazaba a la norma inferior.

Hoy en día la cuestión versa en torno a la más efectiva y eficiente protección de la persona en su esfera de derechos humanos, siendo determinante aquél que favorece a la persona de manera más amplia.

Las formulas en las que de manera general, se establecía dogmáticamente la primacía de un derecho de fuente nacional frente a los de fuente internacional, han quedado atrás, dando lu-

gar al análisis del caso concreto determinándose cuál es el derecho que conlleva la más amplia protección.

Claro que esto tiene aparejadas serias complicaciones, ya que es más fácil determinar de modo general y en abstracto la posición jerárquica de las normas de una determinada fuente; pero ello no asegura que provoque necesariamente la mayor protección a la persona; simplemente evidencia la aplicación y respeto del derecho que ha sido determinado como superior, y la regularidad de éste.

El principio pro persona, como guía que ha de marcar el rumbo de la protección de los derechos humanos en cada caso concreto, no implica renuncia de la soberanía o desconocer la supremacía constitucional. En principio, la Constitución sigue siendo quien determina la creación de otras normas, y cuáles forman parte del sistema jurídico. Ahora dando un carácter especial a las relativas a los derechos humanos contenidas en tratados internacionales.

Actualmente, y así se ha venido desarrollando en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha gestado esta cuestión, como una complementariedad de las normas de fuente nacional, con las de fuente internacional, dando lugar a que en un gran número de casos se realice una interpretación conforme, de los preceptos constitucionales, con los tratados internacionales.

Dando lugar así, a lo que un destacado jurista ha denominado la convencionalización de la Constitución. Pero tampoco esto no es algo absoluto, también hay casos, en los que la norma de fuente internacional es insuficiente y la protección más amplia radica en la Constitución General de la República. Por eso, prefiero hablar de la complementariedad de ambos tipos de normas de derechos humanos.

Así, existe un diálogo fluido entre los derechos fundamentales, como derechos de fuente nacional, y los derechos humanos como provenientes de los tratados internacionales; convencionalizando a veces el ordenamiento, y en otras, constitucionalizando las disposiciones de los tratados internacionales, para su aplicación al interior de nuestro país.

Esta interrelación y complementariedad para el establecimiento de cánones en materia de derechos humanos, se orienta a la consolidación de un ius comune.

En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los instrumentos propios del Sistema Interamericano, de un ius comune interamericano, conformando lo que se ha denominado “el corazón de la América de los derechos”.

Esto que les comento, es de los más evidente en el diálogo entre cortes y tribunales internacionales que se desarrolla a través de las sentencias que se emiten. Por referir un par de temas emblemáticos.

En un sinnúmero de casos de los que conoce la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han versado sobre menores, se establece la solución en relación a los derechos humanos del infante, considerando el artículo 4º de la Constitución; pero también, lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, o en lo relativo de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, e incluso en resoluciones de la Corte Interamericana, para así determinar el interés superior del menor, de manera fundada y motivada en el caso particular.

Un caso que muestra el diálogo de dos vías, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es la sentencia dictada por ésta última, en el caso *Atala Riffo y niñas contra Chile*, en la que el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, en sus párrafos 126 y 137 cita textualmente a Nuestro Alto Tribunal, en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, relativa al matrimonio entre personas del mismo sexo, señalando lo siguiente:

137. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México ha señalado que:

“de la dignidad humana [...] deriva, entre otros, el libre desarrollo de la personalidad, es decir, el derecho de todo individuo a elegir, en forma libre y autónoma, como vivir su vida, lo que comprende, entre otras expresiones, [...] su libre opción sexual. La orientación sexual de una per-

sona, como parte de su identidad personal, [es] un elemento relevante en el proyecto de vida en común con otra persona de igual o distinto sexo”

Como podrán apreciar, se conforma un sistema integral de protección de los derechos humanos, tanto constitucional como convencional, con el objetivo propio de cualquier Estado Constitucional de Derecho, el respeto y protección de los derechos humanos. En este contexto, que bajo líneas generales les ha comentado, quienes tenemos el alto honor de servir a la nación, estamos obligados a poner toda nuestra fuerza y energía en la consolidación del México de los derechos, que todos deseamos.

GO:

EN ATEN DE

ED RH

D ño

OS O,






OLGA SÁNCHEZ CORDERO
Ministra de la Seguridad Ciudadana de España

PERSPECTIVA JUDICIAL

Participación del Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Mtro. Carlos Emilio Arenas Bátiz.

La reforma constitucional del 2011 en materia de Derechos Humanos, a dos años de distancia de su entrada en vigor, luce como un campo con áreas de terreno firme y sólido, sobre las cuales se han empezado a construir importantes instituciones jurídicas, pero también con áreas de terreno que han permanecido inundadas por la ambigüedad y sobre las que no ha podido erigirse nada definido.

Sobre las ambigüedades de esta reforma constitucional, cabe decir que éstas se hicieron notar desde los primeros días. “Ya se resolverán por la vía de la interpretación”, fue lo que muchos pensamos entonces. Pero es el caso que ni los académicos, ni los juzgadores, han podido generar todavía una interpretación aceptable que asegure un mínimo de predictibilidad en temas tan importantes como cuál es el contenido y alcance del principio pro-persona, o cuál es la jerarquía normativa que en el Derecho mexicano le corresponde a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales.

Es cierto que el Derecho en todo el mundo, ha tenido y tendrá grados de indeterminación. Por esto, no es realista esperar una interpretación unánime e indiscutible sobre los Derechos Humanos o cualesquier otro tema jurídico. Pero también es cierto que en todo el mundo, la aplicación del Derecho debe ser razonablemente predecible para sus destinatarios; y esto es algo con lo que sí debiéramos contar, pero que aún no se ha logrado respecto de varios temas de la reforma citada que permanecen ambiguos por carecer de una interpretación jurídica aceptable, no por todos, sino al menos por una mayoría de los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el Máximo Tribunal del país, el consenso parece estar cada día más lejano, pues después de dos años de debates, lo único que se ha logrado es polarizar los puntos de vista antagónicos de los “soberanistas”, representados básicamente por las tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte; y de los “convencionalistas”, representados en las tesis de la Primera Sala de la misma Corte.

Dos perspectivas teóricas que leen la misma reforma constitucional de maneras muy distintas entre sí.

Aunque claro, también hay temas de esta reforma, que al día de hoy se encuentran perfectamente definidos, y que constituyen tierra firme sobre la cual podemos actuar los juzgadores, y que en sí mismos, representan avances importantes hacia la consolidación del Estado de Derecho en México. Entre estos temas destaca el relativo al control difuso de constitucionalidad, y la consecuente abolición del control concentrado de constitucionalidad, según el cual, sólo los juzgadores integrantes del Poder Judicial de la Federación –no los jueces de los tribunales federales autónomos ni los jueces locales–, estaban facultados para garantizar con sus sentencias, la vigencia de los derechos humanos o garantías individuales previstas en la Constitución federal.

A continuación presentaré de manera muy puntual, las que yo considero son las principa-

les ambigüedades y certezas de la reforma de 2011, a dos años de su entrada en vigor. Aunque para poder señalar y contrastar en qué punto nos encontramos ahora, será necesario primero exponer cómo estábamos antes de la reforma.

CÓMO ESTÁBAMOS ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

Antes de esta fecha estaba muy claro que lo que teníamos en el país era un sistema de distribución de competencias legislativas y jurisdiccionales por órdenes jurídicos o de gobierno. Correspondiéndole a cada uno de estos ámbitos, competencias legislativas y jurisdiccionales diferenciadas, por regla general excluyentes entre sí, y jerarquizadas.

Así, existían en el país, cinco órdenes normativos identificados por la jurisprudencia de la Suprema Corte: el ámbito constitucional, el ámbito federal, el ámbito local, el ámbito del Distrito Federal, y el ámbito municipal. Mientras que el orden jurídico internacional, era identificado como un ámbito externo a los anteriores.

Entre las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual ésta se refiere a la existencia de órdenes jurídicos o de gobierno en México, cabe citar las siguientes:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECI-

DOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.¹

ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN. De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema

de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la SCJN, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.²

Y hasta antes del 2011, estaba claro que las normas jurídicas que integraban cada uno de los órdenes jurídicos o de gobierno anteriormente referidos, debían ser producidas y salvaguardadas de manera exclusiva, sólo por los respectivos órganos legislativos y judiciales propios de cada ámbito.

Esto es, en el ámbito normativo constitucional, el único órgano legislativo autorizado para crear las normas jurídicas constitucionales, era el Constituyente Permanente; y garantizar la vigencia de estas normas constitucionales era atribución privativa de la jurisdicción constitucional, que la propia Constitución le encargaba de modo exclusivo y expreso al Poder Judicial de la Federación.

En correspondencia con lo anterior, las normas jurídicas del ámbito federal, debían ser producidas por el Congreso de la Unión, y salvaguardadas por la jurisdicción federal, a cargo de los tribunales del Poder Judicial de la Federación -que por lo tanto tenía a su cargo dos jurisdicciones:

¹ Época: Novena Época. Registro: 193262. Instancia: PLENO. Tipo Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Septiembre de 1999, Tomo X. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 95/99. Pág. 709.

² Época: Novena Época. Registro: 177006. Instancia: PLENO. Tipo Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Octubre de 2005, Tomo XXII. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 136/2005. Pág. 2062.

la constitucional y la federal-, y por los tribunales federales autónomos. Las normas del ámbito local debían ser producidas por el Congreso de la respectiva entidad federativa, y tuteladas por la jurisdicción local, a cargo del respectivo Poder Judicial local y tribunales locales autónomos. Y así sucesivamente.

La existencia en México, de diversos órdenes normativos o ámbitos competenciales diversos, por regla general excluyentes entre sí, y jerarquizados, ha sido confirmada en diversos precedentes judiciales y tesis de jurisprudencia previos a la reforma de 2011. En respaldo de esto, a continuación se citan tres importantes precedentes.

En primer lugar se destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la Quinta Época de la jurisprudencia, ha sostenido reiteradamente que sólo la jurisdicción constitucional, que está a cargo del Poder Judicial de la Federación, tiene la exclusividad para defender las normas jurídicas constitucionales, incluyendo las relativas a derechos humanos. Y esto lo ha dicho nuestro Máximo Tribunal, en las diversas tesis de jurisprudencia en las que ha declarado que el ejercicio del control difuso de constitucionalidad estaba prohibido a los jueces locales.

Entre estas tesis que rigieron durante las Épocas Quinta, Sexta, Séptima, Octava y Novena, de la jurisprudencia federal mexicana, a continuación se cita el rubro y un fragmento de siete de ellas.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES... El artículo 133 de la Constitución... Obliga a los Jueces de los Estados a proceder siempre conforme a la Constitución, obligación que, por lo demás, no es tan sólo de estos funcionarios, sino de todas las autoridades, cuyos actos tienen la presunción de constitucionalidad, que cede únicamente ante la eficacia decisiva de un fallo judicial federal que la excluye. Este fallo no puede producirse sino mediante la controversia que prevé el artículo 103 constitucional, esto es, mediante el juicio de amparo...³

CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE, POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMUN... sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio constitucional de amparo.⁴

CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMUN. Conforme a la Constitución Federal, no todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino

3 Época: Quinta Época. Registro: 303925. Instancia: PLENO. Tipo Tesis: Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo LXXXIX. Materia(s): Constitucional. Pág. 775.

4 Época: Sexta Época. Registro: 269162. Instancia: TERCERA SALA. Tipo Tesis: Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Cuarta Parte, CXXV, Materia(s): Común. Pág. 37.

solamente el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo ... Esto es así, porque nuestro derecho público admite implícitamente que, conforme al principio de la división de poderes, el órgano judicial está impedido de intervenir en la calificación de inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ese efecto, como ocurre en la Constitución Federal cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad.⁵

LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. LOS TRIBUNALES LOCALES NO ESTAN FACULTADOS PARA RESOLVER. Conforme a lo dispuesto en los artículos 103, fracción I, y 107, de la Constitución General de la República, los órganos jurisdiccionales de amparo son los únicos competentes para determinar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, a través del juicio de garantías que ante ellos se promueva, y por lo mismo, debe estimarse que los tribunales locales carecen de facultades para resolver al respecto.⁶

5 Época: Séptima Época. Registro: 242028. Instancia: TERCERA SALA. Tipo Tesis: Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo 42 Cuarta Parte. Materia(s): Común. Pág. 17.

6 Época: Octava Época. Registro: 227091. Instancia: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. Tipo Tesis: Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo IV, Segunda Parte-I, Julio a Diciembre de 1989. Materia(s): Civil. Pág. 318.

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES... aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad...⁷

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN... si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.⁸

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIO-

7 Época: Octava Época. Registro: 228225. Instancia: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. Tipo Tesis: Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo III, Segunda Parte-I, Enero a Junio de 1989. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Pág. 228.

8 Época: Novena Época. Registro: 193558. Instancia: PLENO. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo X, Agosto de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P/J. 73/99. Pág. 18.

NALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN... esta SCJN considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.⁹

Otro importante precedente que confirma que hasta el 2011, lo que teníamos en el país era un modelo de órdenes jurídicos o de gobierno, diversos, excluyentes y jerarquizados; lo es el relativo a la Acción de Inconstitucionalidad a través de la cual se impugnó el sistema de justicia constitucional local del Estado de Veracruz.

Al resolver este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó que las normas jurídicas relativas a derechos humanos, previstas en la Constitución federal, sólo podían ser garantizadas por el Poder Judicial de la Federación; y que en todo caso, lo único que podían hacer los Congresos estatales y los Poderes Judiciales locales era establecer y defender derechos hu-

9 Época: Novena Época. Registro: 193435. Instancia: PLENO. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo X, Agosto de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P/J. 74/99. Pág. 5.

manos distintos a los del ámbito constitucional.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÍ SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL. ... la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación...¹⁰

10 Época: Novena Época. Registro: 186307. Instancia: PLENO. Tipo Tesis: Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo XVI, Agosto de 2002. Materia(s): Constitucional.

Otro precedente que confirma que hasta antes del 2011, lo que teníamos eran diversos órdenes normativos, y que cada uno tenía la competencia exclusiva para producir y defender su propio Derecho de los Derechos Humanos, es la Acción de Inconstitucionalidad 22/2009. Ésta la promovió la Comisión Nacional de Derechos Humanos para impugnar la reforma al Código de Comercio que suprimía el recuso de apelación en ciertos juicios mercantiles. En opinión de la CNDH, la reforma legal era inconvencional porque violaba el derecho humano a la doble instancia previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Este caso fue resuelto estableciéndose que ni siquiera la Comisión Nacional de Derechos Humanos podía hacer valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, violaciones directas a los derechos humanos consignados en los tratados internacionales, ya que la Corte mexicana sólo puede conocer de violaciones a la Constitución y no a los tratados internacionales. Sin embargo, el Máximo Tribunal también determinó en dicha oportunidad que podría conocer de los asuntos en los que la violación al tratado internacional sea impugnada como una violación indirecta a la Constitución, es decir, como violación a la garantía constitucional de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRO-

Tesis: P. XXXIII/2002. Pág. 903.

MOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS... sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos... de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.¹¹

En suma, hasta el 2011 era indudable que en México teníamos un sistema jurídico dividido por ámbitos normativos, cada uno de los cuales podía producir su propio Derecho de los Derechos Humanos, siempre y cuando no se invadiera o restringiera el previsto por el ámbito constitucional. Así, había un Derecho Constitucional de

¹¹ Época: Novena Época. Registro: 161410. Instancia: PLENO. Tipo Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo XXXIV, Agosto de 2011. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 31/2011. Pág. 870.

los Derechos Humanos, un Derecho Local de los Derechos Humanos en cada una de las 32 entidades federativas, y un Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Debiendo ser producido y garantizado cada uno de estos regímenes normativos, por las autoridades legislativas y judiciales del respectivo ámbito normativo o de gobierno.

LAS AMBIGÜIDADES DE LA REFORMA, SEGÚN “CONVENCIONALISTAS” Y “SOBERANISTAS”

Una vez expuesto el modelo jurídico prevaleciente hasta el 2011, lo que sigue es preguntarse qué aspectos de este modelo fueron modificados por la reforma constitucional de 2011, y particularmente por el nuevo texto del artículo 1º constitucional, cuyos primeros tres párrafos ahora establecen:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad

con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

Y es aquí cuando surgen y se confrontan los “convencionalistas” y los “soberanistas”, quienes desde perspectivas teóricas disímboles, interpretan de forma muy distinta el mismo precepto constitucional.

Aclaro aquí que con las expresiones “convencionalista” y “soberanista”, de ninguna manera pretendo minimizar, sino sólo identificar dos perspectivas teóricas, cada una de las cuales es muy compleja y rica, aunque en este espacio sólo podrán presentarse de manera resumida. Y también aclaro que las etiquetas “convencionalista” y “soberanista” no equivalen a “monismo” y “dualismo” como formas de incorporar los tratados internacionales al Derecho interno.

PERSPECTIVA “CONVENCIONALISTA”

Empecemos por la perspectiva teórica de los “convencionalistas”. Según éstos, la división horizontal por ámbitos normativos o de gobierno, que prevalecía hasta antes de 2011, se modificó en cierta forma con la reforma.

Específicamente, los “convencionalistas” consideran que en materia de Derechos Humanos, se han borrado las fronteras entre los derechos humanos del ámbito constitucional y aquellos contemplados por el ámbito internacional a través de los tratados internacionales. Por consecuencia, estos dos ámbitos normativos, en lo que corresponde sólo a las normas jurídicas relativas a derechos humanos, se han fusionado para constituir un solo “bloque” de derechos humanos, o “bloque” de constitucionalidad, o “bloque” de regularidad o “masa” de derechos humanos –los Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso los que comparten una perspectiva “convencionalista”, no han logrado consensar una denominación común-.

Así, para esta perspectiva, todas las normas jurídicas relativas a derechos humanos, contenidas en tratados internacionales suscritos y ratificados por México, son Derecho interno que ahora forma parte de la Constitución. Esto es, son normas jurídicas del mismo nivel jerárquico que las normas de la Constitución relativas a derechos humanos. Es más, con fundamento en el nuevo artículo 1º constitucional, debe considerarse que

la Constitución ahora se integra, no sólo por el texto aprobado por el Legislador Constituyente, sino también por todos los textos de los tratados internacionales, en las partes relativas a derechos humanos.

Y lo anterior, tiene como consecuencia no sólo que nuestra Constitución haya dejado de tener el tamaño de un pequeño libro, para adoptar ahora el tamaño de una enciclopedia de varios tomos en materia de Derechos Humanos;¹² sino sobre todo, el efecto más relevante es que ahora, en la medida en que los derechos humanos consignados en tratados internacionales, forman parte de la Constitución, en esa medida deben ser defendidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por todos los jueces nacionales, no sólo ante violaciones indirectas - garantía de legalidad-, sino también ante violaciones directas a su contenido. Además de que tampoco puede considerarse a las normas originalmente constitucionales, como superiores o supremas sobre los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, ya que ambos tipos de normas, en la medida en que pertenecen a la Constitución, tienen por lo tanto la misma jerarquía que corresponde a todas las normas de ese cuerpo normativo.

¹² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, y García Huante, Omar (comps.), en la obra *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, firmados y ratificados por México 1921-2003, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003*; compilan en dos tomos 30 instrumentos declarativos, y 76 tratados internacionales de derechos humanos, firmados y ratificados por México.

Otro aspecto importante de la perspectiva “convencionalista”, radica en que ésta entiende al principio pro persona en sentido amplio, y no en sentido restringido. Esto es, como principio de interpretación, como principio de aplicación y como principio de validez. Cada uno de estos aspectos del principio pro persona apunta a cosas distintas.

El principio pro persona se entiende en sentido amplio, cuando incluye las tres siguientes facetas:

1. Como principio de interpretación. Según el cual, cuando existan diversas interpretaciones en torno a una misma norma, se debe preferir la más favorable a los derechos humanos.

Por ejemplo, una norma procesal penal que otorgue legitimación a la víctima u ofendido por un delito, para apelar “sólo respecto de la acción reparadora”¹³; puede entenderse al menos de dos formas:

- Como legitimación para apelar exclusivamente las sentencias condenatorias contra el inculcado, por ser éstas las únicas que expresamente establecen una condena a reparar el daño causado por el delito;

¹³ El artículo 384 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León establece: “Tendrán derecho a apelar [...] III.- El ofendido o su legítimo representante, respecto a la acción reparadora, y sólo en lo relativo a ésta.”

- Como legitimación para impugnar desde luego las sentencias condenatorias, pero también las absolutorias, ya que estas últimas aunque expresamente no se pronuncian en torno a la acción reparadora, sí tienen impacto sobre ésta al impedir su nacimiento.

Y en este caso, al aplicar el principio pro persona, debe preferirse obviamente la segunda interpretación por ser la más favorable al derecho humano de acceso a la justicia, que corresponde a la víctima u ofendido por el delito.

2. Como principio de aplicación. Según el cual, cuando existan dos normas que sin ser contradictorias entre sí, establezcan una protección de diferente extensión para un derecho humano, deberá preferirse a la que ofrece la mayor protección, siempre que esto no implique restringir otro diverso derecho humano.

Por ejemplo, dos normas que sin ser contradictorias, establecen diversos niveles de protección a un derecho humano, son el artículo 2º constitucional y el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en materia de Derechos Humanos para los pueblos y comunidades indígenas.

El referido artículo 2º constitucional, es-

tablece que “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación”, e igualmente determina, en la fracción IX de este precepto, que se deberá “Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.” Pero el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sin contravenir la Constitución mexicana, sino más bien complementándola, establece que tratándose de pueblos indígenas y tribales, la consulta debe realizarse no sólo respecto de políticas administrativas, sino también respecto de iniciativas de leyes y otros temas.¹⁴

¹⁴ El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece en su Artículo 6º, lo siguiente:

“I.-Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

II.-Las consultas llevadas a cabo en la aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

En este caso, aplicando el principio pro persona como principio de aplicación, deberá aplicarse la norma internacional, por ser ésta más amplia en favor de las comunidades indígenas, y toda vez que esta aplicación más favorable no se traduce en restricción injustificada del derecho humano de nadie más.

3. Como principio de validación. El principio pro persona consistirá en que frente a dos normas jurídicas relativas a derechos humanos, que establezcan contenidos contradictorios, deberá desaplicarse o declararse la invalidez -dependiendo de la vía procesal intentada- de la norma menos favorable al derechos humano, y en consecuencia, deberá considerarse o declararse la primacía de la más favorable.

Para ilustrar este caso, cabe referirse al tema del arraigo en materia Penal, el cual está regulado tanto por normas constitucionales como por normas de tratados internacionales. Pero la Constitución federal, en su artículo 16, establece que el arraigo se puede autorizar incluso “para asegurar el éxito de la investigación”¹⁵;

¹⁵ “Artículo 16 – [...] La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia...”

y esto resulta contradictorio con los derechos humanos de libertad y tránsito, establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, principalmente en sus artículos 7.5, 8.2 y 22.1. De hecho, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de que el arraigo se constitucionalizara, también se había pronunciado en el sentido de que la figura cautelar del arraigo era violatoria de los antes referidos derechos humanos de libertad y tránsito previstos en la propia Constitución.¹⁶

Así, aplicando el principio pro persona, en este caso como principio de validación, nos llevaría a aplicar la norma convencional, e incluso a considerar inconvencional el artículo constitucional.

No se omite mencionar, por último, que esta perspectiva amplia del principio pro persona, impacta al tema del control difuso, de tal ma-

¹⁶ Las tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establecieron la inconstitucionalidad del arraigo, son las siguientes: **ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL** (Novena Época. Registro: 176030. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Febrero de 2006, Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P. XXII/2006. Página: 1170)

ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA LIBERTAD DE TRÁNSITO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Novena Época. Registro: 176029. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Febrero de 2006, Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P. XXIII/2006. Página: 1171)

nera que desde esta perspectiva “convencionalista”, el control difuso de constitucionalidad se ejerce de manera simultánea con el control difuso de convencionalidad, puesto que los dos tipos de controles lo que hacen es garantizar el “bloqueo” de derechos humanos.

PERSPECTIVA “SOBERANISTA”

Pasemos ahora a la perspectiva “soberanista”, misma que se ha visto reflejada mayoritariamente en los criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde esta óptica no cabe hablar del “bloqueo” de derechos humanos, toda vez que las fronteras entre los ámbitos normativos no se borran, sobre todo las fronteras jerárquicas entre el ámbito normativo internacional y el ámbito normativo constitucional. Por lo tanto, la Constitución sigue siendo suprema y superior a los tratados internacionales.

Además, para los “soberanistas”, el principio pro persona debe entenderse en sentido restringido, esto es, sólo como principio de interpretación y como principio de aplicación, pero no en su faceta de principio de validación.

Así, para los “soberanistas” cualquier conflicto entre normas relativas a derechos humanos, que involucre a una norma constitucional, debe ser resuelto a favor de ésta, por ostentar jerar-

quía suprema y constituir la expresión de la soberanía nacional.

Pongamos un ejemplo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de no reelección en los cargos ejecutivos de Presidente de la República y de Gobernador. Así se desprende, de los artículos 83 y 116, fracción I, de la Carta Magna.¹⁷

Sin embargo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al regular el derecho humano al voto, autoriza ciertas restricciones al derecho a ser votado. Esto es, al derecho de voto pasivo, como por ejemplo de edad, de nacionalidad, de residencia y de capacidad. Con esta base puede válidamente restringirse que sólo

¹⁷ "Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

"Artículo 116. ...Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período."

sean candidatos a Presidente de la República, por ejemplo, los mayores de 35 años, y que además sean mexicanos por nacimiento. Sin embargo, la citada Convención Americana, en su artículo 23,¹⁸ no incluye dentro de las restricciones autorizadas para poder ser votado, el hecho de haber ocupado previamente el mismo cargo político. Esto es, la Convención no incluye dentro de las restricciones al derecho a ser votado, el principio de no reelección.

Y en este orden de ideas, una Constitución local que contemplara que sí se puede reelegir el Gobernador, estaría apegada a la Convención Americana, aunque sería contraria a la Constitución mexicana. Y ante esta antinomia o conflicto normativo, los "soberanistas" opinarían que debe prevalecer la norma constitucional que prohíbe la reelección, simplemente por ser de jerarquía suprema y por expresar un mandato soberano que es producto de la historia

¹⁸ "Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

Aunque permitir la reelección sea contrario, por ejemplo al principio de equidad en la contienda electoral, debe tenerse presente que éste principio no es un Derecho Humano; y que los Derechos Humanos sólo

nacional. Esto, no obstante que los "convencionalistas" opinen lo contrario, es decir, que debe prevalecer la norma convencional por sobre la constitucional, por permitir aquélla el ejercicio más amplio del derecho a ser votado, y sin que esta mayor protección se traduzca en agravio o restricción de otro derecho humano.¹⁹

A mayor abundamiento, cabe mencionar que en Latinoamérica, ya han existido dos casos en que Constituciones han sido declaradas inconvencionales por cláusulas de no reelección. Uno de estos casos es la sentencia 509 de 2009 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, la cual resolvió el Amparo 602/2009, promovido contra de una decisión del Consejo Supremo Electoral de la República de Nicaragua, en el que no se reconocía la posibilidad de reelección al Presidente y Vicepresidente de la República, así como al Alcalde y Vice Alcalde Municipal. El otro caso es el de la Acción de Inconstitucionalidad 2771 del año 2003, en el que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica resolvió en torno a la constitucionalidad de una reforma parcial que prohibió la reelección. En esta última sentencia, se razonó:

"Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso

¹⁹ Aunque permitir la reelección sea contrario, por ejemplo al principio de equidad en la contienda electoral, debe tenerse presente que éste principio no es un Derecho Humano; y que los Derechos Humanos sólo pueden restringirse para asegurar la vigencia de otro, no para garantizar la prevalencia de un diseño político.

que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección. De hecho, a pesar de que la reforma parcial en cuestión se produjo posteriormente, esto se viene a confirmar luego con la suscripción de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en el artículo 23 establece: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades...b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,...”; y que no admite mayores limitaciones, que las siguientes: “2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.” De este último párrafo de la Convención de Derechos Humanos, se desprenden de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos ahí declarados. La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir libremente a sus gobernantes, por lo que al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamen-

tales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena.”²⁰

El control difuso, desde esta perspectiva “sobe-ranista”, sólo es de constitucionalidad. El control de convencionalidad sólo puede entenderse como subsumido en el control de constitucionalidad. Por tanto, los jueces nacionales no pueden hacer control de convencionalidad, pues esta atribución es sólo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A menos que se admita que hay dos tipos diversos de control de convencionalidad: uno que sólo puede ejercer la citada Corte Interamericana, y que incluye la posibilidad de declarar inconvencional a una Constitución nacional -como ya lo hizo esta Corte por ejemplo al resolver el caso “Última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile”-; y otro que sería ejercido por los jueces nacionales quienes no podrían declarar ni considerar la inconvencionalidad de su propia Constitución.

Como puede observarse, a pesar de que han pasado ya dos años desde la entrada en vigor de la reforma, aún hay un gran desafío en resolver cuál de las dos perspectivas debe prevalecer en su aplicación.

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las

20 Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional. Acción de Inconstitucionalidad 2771-03. Sentencia de 4 de abril de 2003. Resultando 9 y Considerando VI.

posturas de la Primera y la Segunda Sala más que aproximarse, vemos que se están distanciando cada vez más. Sobre esto, mi opinión es que hay que ser pacientes y prudentes, esperando a que los Ministros y Ministras, en su diálogo constante, lleguen en algún momento a resolver y definir los criterios a seguir.

LAS CERTEZAS DE LA REFORMA.

Entre los aspectos incuestionables de la reforma de 2011, destaca la adopción de un modelo de control difuso de constitucionalidad, en virtud del cual se ha logrado homologar a todo México en un mismo Estado de Derecho.

Hasta antes del 2011, en el país se tenían dos distintos Estados de Derecho. Por una parte, existía un moderno Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en el cual los jueces tenían y ejercían las atribuciones necesarias para garantizar al justiciable, que sólo le serían aplicadas normas generales apegadas a los principios y reglas de la Constitución, respetuosas de sus derechos humanos. Pero este Estado Constitucional y Democrático de Derecho, sólo estaban facultados para tutelarlos y ejercerlos, los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, se tenía un Estado Legislativo de Derecho, más cercano al modelo decimonónico, que prohibía a los jueces interpretar, así como evaluar las normas jurídicas; debiendo constreñirse a ser meros aplicadores mecánicos de la

ley. Estado Legislativo de Derecho que debía ser salvaguardado por los jueces de “mera legalidad”, dentro de los cuales quedaban incluidos todos los juzgadores locales, así como los federales integrantes de tribunales autónomos.

Atento a lo anterior, México contaba con dos distintos tipos de jueces, unos autorizados para aplicar un Derecho enriquecido por estar interpretado desde la Constitución, y otros obligados a aplicar un Derecho empobrecido en virtud de que debía ser interpretado y aplicado sin referencia a ningún precepto constitucional, y tal y como había sido producido por el legislador ordinario.

Bajo este sistema, los justiciables tenían primero que pasar por las instancias ordinarias, en donde se les aplicaba el decimonónico Estado Legislativo de Derecho; y no era sino hasta las instancias de Amparo, cuando podían acceder a un Derecho enriquecido y a una justicia completa.

Gracias a la reforma de 2011, todo ello cambió en una dimensión positiva, pues ahora en todo México, y en todos sus ámbitos normativos y de gobierno, rige un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en donde los juzgadores están obligados a aplicar un Derecho garantista y a ser co-garantes de constitucionalidad.

Todo lo cual se traduce en importantes beneficios tanto para la doctrina jurídica, como para los jueces locales y federales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y primordialmente para

los justiciables.

a) Beneficios para la doctrina jurídica porque ya no será necesario tratar de articular dos Derechos distintos, lo cual generaba distorsiones e inconsistencias, por ejemplo las siguientes:

- Los jueces locales estaban obligados a equivocarse cuando se encontraban frente a una norma inconstitucional. Si optaban por su inaplicación, incurrían en un actuar en exceso de su competencia. Si la aplicaban, también resultaba erróneo y contra esa determinación se concedían posteriormente Amparos, obligando a los jueces a corregir su “error”.

- A los jueces locales les estaba prohibido aplicar la Constitución, pero les resultaba obligatorio aplicar la jurisprudencia constitucional. Esto es, como si la jurisprudencia que interpreta la Constitución, fuera una cosa distinta de ésta, como si fueran dos fuentes de Derecho distintas.

b) Respecto al beneficio para los jueces locales, éstos ahora se equiparan con los jueces federales, como co-garantes de constitucionalidad y de derechos humanos; por lo tanto pierden la etiqueta que los denigraba a ser jueces de “mera legalidad”.

c) Para los jueces federales y la Suprema Corte, resulta positivo porque ahora, en la medida en que los juzgadores locales también intervendrán resolviendo temas de constitucionalidad y convencionalidad; en esa medida los juzgadores integrantes del Poder Judicial de la Federación, cuando deban resolver en última y definitiva instancia los referidos temas, lo harán con mayores elementos de juicio, pues a éstos se agregaran los razonamientos expresados por los jueces locales. Esta dinámica de dar oportunidad a que los debates judiciales maduren o se depuren entre los jueces ordinarios, antes de que deban llegar a los tribunales de constitucionalidad que los resolverán en definitiva, es usual en otros países, como es el caso de los Estados Unidos – país en el que a esta depuración le denominan ‘percolate’-.

d) Beneficios sobre todo para los justiciables, porque ahora podrán acceder a una justicia de primera, desde la primera instancia. Es decir, desde el primer contacto que tengan con cualquiera que sea el juez que les corresponda, los justiciables accederán a una justicia completa y garantista, sin que sea necesario esperar años de trámites hasta llegar vía Amparo a la justicia federal, que antes era la única autorizada para impartir esa justicia completa.

Cabe decir que también constituyen terreno fir-

me de la reforma de 2011, todos aquellos puntos en los que coinciden tanto la perspectiva “convencionalista” como la “soberanista”.

Y ambas perspectivas teóricas coinciden no sólo en aceptar que todos los jueces debemos ejercer control difuso de constitucionalidad, sino también en que también todos debemos aplicar el principio pro persona en estricto sentido, esto es, como principio interpretativo y como principio de aplicación. Siendo que estos dos aspectos, por sí mismos, constituyen desde mi punto de vista un enorme avance para el sistema jurídico mexicano.

Una opinión final: considero que los juzgadores y particularmente los juzgadores locales, ante los temas ambiguos de la reforma de 2011, debemos actuar con mucha prudencia y paciencia, esperando a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva o arroje luz sobre los temas pendientes de definir. Pero en relación a los temas que ya han sido delineados por el Máximo Tribunal nacional, principalmente el control difuso de constitucionalidad y la aplicación del principio pro persona en estricto sentido, debemos actuar con decisión ejerciendo esas nuevas competencias y salvaguardando un Derecho garantista.

M... DE DIÁLOGO:

REFORMA EN

LANE SEGOR

Organización patronal

Reconocimiento

Carlos Arenas Bariz

Por su contribución al desarrollo del diálogo social en Chile, en el marco del proceso de reforma laboral, a través de su liderazgo en la creación y desarrollo del Sindicato de Trabajadores de la Industria del Mueble y la Carpintería de Chile (SITIMC).

Ministerio del Trabajo y Previsión Social

15 de Mayo de 2014





ALAZAR

FORMA EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS
A DOS AÑOS DE DISTANCIA

SEGOB
LIANL
DERECHOS HUMANOS

RICARDO SEPÚLVEDA IGUÍNEZ
Director de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

MESA DE DIÁLOGO: LA REFORMA EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS
A DOS AÑOS DE DISTANCIA

PERSPECTIVA LEGISLATIVA

Participación de la Presidenta de la Comisión de Gobernación del Senado de la República,
Lic. Cristina Díaz Salazar.

Los derechos humanos marcan la pauta para que tengamos una sociedad igualitaria y justa, sin discriminación, exclusión ni violencia y con igualdad de oportunidades, sin distingo de origen, religión, discapacidad, color de piel, sexo o preferencias sexuales.

La reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 derivó directamente de las demandas ciudadanas, y dotó a México de un marco normativo que permite la plena vigencia de los derechos humanos y las libertades democráticas establecidas en los tratados internacionales en la materia.

Como consecuencia de la reforma, se generó una nueva dinámica jurídica que constriñe a todas las autoridades a adecuar sus conductas a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, buscando en todo momento cumplir con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los

derechos humanos.

Sin embargo, para que la reforma realmente se vuelva operativa y tenga resultados concretos, aún falta mucho por hacer. En este sentido, el Poder Legislativo tiene retos trascendentales que alcanzar.

Al Congreso de la Unión corresponde la armonización legislativa con los estándares internacionales de derechos humanos; también un proceso de depuración de aquellos elementos que contravengan los principios y normas de derechos humanos; y por supuesto la discusión y aprobación de las leyes reglamentarias correspondientes a la reforma constitucional.

La actividad legislativa en su conjunto abarca de manera integral los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, por ello las acciones parlamentarias tienen un efecto inmediato en el disfrute de los derechos humanos de

la población.

A través del Poder Legislativo, como representante de la ciudadanía, la sociedad puede incidir en el diseño y formulación de políticas públicas. Es así que los legisladores debemos fungir como garantes de los derechos humanos. Fue por ello que la base de la reforma constitucional fueron las exigencias ciudadanas de realizar un reconocimiento pleno de los derechos humanos y fortalecer sus mecanismos de garantía.

Y es por eso que, así como en 2011 el Congreso de la Unión emprendió este importante esfuerzo, hoy a dos años de distancia de esta trascendental reforma, tenemos la obligación de continuar y robustecer los trabajos en al menos tres vías:

Revisión de acciones ya emprendidas.

Es prioritario hacer un análisis a fondo de los avances desde el Poder Legislativo, y sobre esa

base un balance de lo que falta para profundizar en lo que ya se ha logrado. Debemos revisar de manera exhaustiva las actividades legislativas y sus alcances, para que acorde a esto se puedan definir las acciones que faltan para cumplir a cabalidad con las obligaciones derivadas de los artículos transitorios de la reforma. Este ejercicio deberá hacerse sobre la base de lo establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, derivado de los tratados, pactos y convenios de los que el Estado mexicano es parte; y de la jurisprudencia, opiniones consultivas, observaciones generales, declaraciones, principios, y otros instrumentos relacionados.

Armonización de la legislación mexicana con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano.

Es indispensable detonar un proceso de armonización legislativa derivado de los compromisos internacionales que México ha adquirido en materia de derechos humanos. Esto significa adecuar la legislación interna a los principios y preceptos emanados del derecho internacional, e incluso crear nuevos cuerpos normativos que busquen salvaguardar los derechos humanos de todas las personas. Este esfuerzo necesariamente debe conllevar una depuración legislativa, a fin de derogar todo aquello que pudiera contravenir los principios de los derechos humanos.

También, es muy importante contar con un proceso eficiente para dar seguimiento y cum-

plimiento a las recomendaciones hechas por organismos internacionales a México en materia de derechos humanos.

Adicionalmente, hay que revisar si hay instrumentos internacionales pendientes de firma o ratificación para fomentar su concreción, como podría ser el caso del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio No. 138 de la OIT, así como analizar las reservas que se han hecho a los tratados y reconocer la competencia del Comité de Desapariciones Forzadas de la Organización de las Naciones Unidas, a efecto de conocer de denuncias individuales.

Cumplir, desde el ámbito legislativo, la totalidad de la reforma en materia de derechos humanos dándole un sentido progresivo.

El Poder Legislativo debe actuar en todos sus procesos con una perspectiva de derechos humanos, por ejemplo, aprobar el presupuesto público con una visión garantista en el caso de la Cámara de Diputados; y supervisar que efectivamente el presupuesto se use con una visión de derechos humanos. Para lograrlo, resulta fundamental la generación de indicadores de desempeño en la materia.

En resumen, el Poder Legislativo no debe limitarse solamente a lo establecido en la reforma

sino instaurar las medidas necesarias, acorde a su competencia, para fortalecer la salvaguarda de los derechos humanos. Algunos ejemplos de estos pueden ser impulsar una política pública desde el Senado en materia de derechos humanos o adoptar un marco jurídico nacional en materia de desaparición forzada y reparaciones.

Finalmente, es crucial que los esfuerzos para garantizar la correcta implementación de la reforma no sean aislados. Debe haber una colaboración efectiva entre los órdenes de gobierno, los Poderes de la Unión y la sociedad en su conjunto.

Desde el ámbito de las autoridades, es importante crear conciencia entre la población mediante la difusión de los derechos humanos y las libertades democráticas, así como las diferentes maneras de hacerlos valer y garantizar que sean respetados. Desde la sociedad, es necesario que se preocupen por conocer sus derechos y participar activamente en su defensa.

ERIDE
HUMAN
A
Y J


Oficio al presente
Reconocimiento
a
Cristina Diaz Salazar
Por su valioso y permanente compromiso con el Estado de Coahuila, su labor en calidad de Directora General de la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional, así como su liderazgo y dedicación en el desarrollo de proyectos de alto impacto social y económico. Este reconocimiento es otorgado en reconocimiento a su valioso y permanente compromiso con el Estado de Coahuila.
Móndez, Víctor Gallo, 23 de Octubre de 2023
Victor Gallo
Coordinador General del Comité Organizador





PERSPECTIVA LEGISLATIVA

Participación del Presidente de la Comisión de Desarrollo Social y Derechos Humanos del H. Congreso del Estado de Nuevo León, Lic. José Juan Guajardo Martínez.

El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, asume su responsabilidad constitucional para armonizar el marco legal local, en primera instancia con la Constitución Federal y en segundo lugar con las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos.

La reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos, representa un reto institucional para todos los niveles de gobierno, pero de manera muy puntual para los cuerpos legislativos.

El día de ayer en el Senado de la República mencionaban distintas especialistas en el tema de derechos humanos de la mujer, que estamos frente a una oleada legislativa derivada del cúmulo de derechos contenidos no solo en las declaraciones o convenciones de derechos humanos, sino también en todas aquellas disposiciones de otros tratados que contengan principios sobre esa materia.

El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León está inmerso en esta dinámica de armonización y creación de ordenamientos legales que respondan a las exigencias domésticas e internacionales, y también, como bien lo decía la Senadora Cristina Díaz en la depuración a través de la abrogación o derogación de los preceptos legales que ya no estén acordes con esta dinámica actual.

Incluir el respeto a los derechos humanos en los cuerpos normativos del Estado, no solo es enunciativo, es y debe ser funcional; para esto debemos establecer procedimientos que hagan viable la aplicación de la norma. En el Congreso, a pesar de la conformación política que ustedes conocen, hemos resuelto por unanimidad los temas relativos a derechos humanos y seguridad, reflejando así la responsabilidad institucional de emitir productos legislativos apropiados.

Refiero las principales acciones legislativas que

inciden directamente en materia de derechos humanos y que hemos resuelto en estos primeros nueve meses de actividad en esta LXXIII Legislatura:

Constitución Política del Estado de Nuevo León (Publicada en septiembre de 2012), Reforma de Homologación con la Constitución Federal cambiando la denominación del Título I “De los Derechos del Hombre” e incorporando en el artículo 1º los principios rectores en derechos humanos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De igual manera, en diversos artículos se incorpora la obligación expresa de observar los derechos humanos en materia educativa, en el sistema penitenciario y como una prioridad en las acciones del Ejecutivo.

Por lo que respecta a la Comisión Estatal de Derechos Humanos se elevan a nivel constitucional

las características de organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como la creación de un Consejo Consultivo.

Otra característica importante, es la obligatoriedad constitucional que tendrá todo servidor público para responder las recomendaciones que emita la Comisión, pudiendo el Congreso, a petición de la misma, solicitar al servidor público responsable informe por escrito el porqué se niega a cumplir con la recomendación.

En el mismo contexto se han expedido nuevos ordenamientos que dentro de su estructura normativa se incorporan disposiciones en observancia a los derechos humanos:

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, aprobada el 20 de noviembre de 2012; uno de los puntos que obedeció a la transformación de esta dependencia fue ajustarla a la implementación del nuevo Sistema Penal Acusatorio a nivel nacional.

Dentro de la presente reforma se cambia el objeto de la ley estableciendo que el titular de esta dependencia tiene como obligación respetar las constituciones federal y local como aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos derivado de la reforma constitucional federal (Artículo 1).

Por otra parte, se cuida que los servidores públicos de la procuraduría se sujeten a los principios

de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, transparencia, confidencialidad, lealtad, imparcialidad y responsabilidad quedando salvaguardados estos derechos de los ciudadanos que acudan a esta dependencia (Artículo 4).

Ley de la Institución Policial Fuerza Civil, aprobada el 20 de Diciembre de 2012, que se incorpora para que esta institución de conformidad al artículo 21 de la Constitución Política tenga entre sus principios rectores el de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos (Artículo 20).

Además, en la fracción XIII del artículo 13 se faculta a la Inspección General y Asuntos Internos para que su titular tenga dentro de sus obligaciones y atribuciones, velar por el respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de las obligaciones policiales dentro y fuera de la institución.

Otros ordenamientos de nueva creación y que tienen una íntima relación con los derechos humanos son:

- Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León. Aprobada el 27 de mayo de 2013.
- Ley de Protección contra la Exposición al Humo del Tabaco del Estado de Nuevo León. Aprobada el 01 de junio de 2013.

- Ley para Prevenir, Atender y Erradicar el Acoso y la Violencia Escolar (Bullying). Aprobada el 01 de junio de 2013.

En **Materia Penal** se han realizado las siguientes reformas incorporando los siguientes tipos penales:

- Desaparición Forzada de Personas: reforma aprobada el 13 de noviembre del 2012 y que mereció el reconocimiento de la ONU al ser considerado como un texto modelo sobre este tema a nivel nacional.
- Delito de Falsedad de Información (llamadas falsas): reforma aprobada el 07 de mayo de 2013.
- Delitos contra la Identidad Personal “Suplantación de Identidad”: reforma aprobada el 27 de mayo de 2013.
- Delito de Femicidio: reforma aprobada el 28 de mayo de 2013.
- Delito de Incumplimiento de Obligaciones Alimentarias: aprobado el 30 de abril de 2013.

Además se han realizado modificaciones, derogaciones y adiciones en materia del sistema acusatorio oral con el objeto de dar cumplimiento al nuevo sistema de justicia penal al Código Penal, Código de Procedimientos Penales, a la Ley del Sistema de Justicia Especial para Adolescentes, al Código de Procedimientos Civiles y a la

Ley de Defensoría de Oficio del Estado.

¿Qué nos falta por hacer?

Definitivamente mucho, pero algunos de los temas que ya se encuentran en comisiones de dictamen legislativo y que esperamos resolver en próximos períodos inmediatos son las siguientes normas:

- Iniciativas de reforma a diversos artículos de la Constitución Local en materia de derechos humanos.
- Iniciativa que contiene la Nueva Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- Iniciativa que contiene la Ley de Atención, Asistencia y Protección a las Víctimas.
- Iniciativa que contiene Ley que Regula el Empleo de las Fuerza y las Armas por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado.
- Iniciativa de Ley para la Prevención y Combate de la Discriminación.

Ante el gran reto de armonización legislativa la Comisión de Desarrollo Social y Derechos Humanos que presido, ha consolidado una relación de trabajo muy estrecha con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la cual no solamente nos ofrece el recurso intelectual sino también nos invita a conocer de manera directa las acciones

que se realizan en la promoción de los derechos humanos.

De igual manera quiero comentarles que esta semana ha quedado instalada una mesa de trabajo con Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado para revisar todos los temas que están en las comisiones de dictamen legislativo principalmente en la de legislación para poder avanzar en los temas de materia civil en toda la actualización y armonización de nuestros códigos.

Finalmente quiero destacar, que el Poder Legislativo ha firmado un convenio de colaboración y capacitación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos creando una relación institucional que será muy fructífera, ya que tiene como punto de partida la suma de esfuerzos y trabajo en conjunto para promover y proteger de mayor manera los derechos humanos. Por su atención, muchas gracias.



PERSPECTIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Participación del Director de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Dr. Ricardo Sepúlveda Iguíniz.

Quiero comenzar por felicitar este evento organizado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, creo que son todavía pocas las ocasiones en las que se puede hacer un análisis amplio de esta reforma y se nos da ocasión para hacerlo.

A mí me corresponde presentar cuál es la visión del Ejecutivo Federal y mencionar las acciones que ya se están realizando para implementar la reforma. También es este foro una ocasión para enriquecer esta visión gubernamental con la participación y exigencia ciudadana, ya que son los ciudadanos el motor en las cuestiones públicas.

Al llegar al segundo aniversario de la reforma nos topamos, como Secretaría de Gobernación encargada de coordinar este esfuerzo, con que se había hecho muy poco desde el Ejecutivo Federal. En consecuencia nos correspondía comenzar a realizar acciones encaminadas a dar cum-

plimiento cabal de esta reforma, debido a que como ya se ha estudiado y analizado muchas veces, el párrafo tercero constitucional establece de manera muy expresa, una obligación integral para todas las autoridades. No está demás que lo leamos otra vez, y nos sirva de marco para dimensionar de que se trata esta integralidad. Dice este tercer párrafo:

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

Sin embargo, a veces me he preguntado, qué pasaría, si en vez de que este párrafo comenza-

rá con “todas la autoridades” simplemente dijera “las autoridades”, definitivamente perdería fuerza. Esto viene a colación porque la voluntad del Constituyente estaba muy clara y, al referirse a todas las autoridades, estaba involucrando a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial así como todos los órdenes de gobierno. De ahí la importancia de la resolución que tomó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso del control difuso en materia de derechos humanos. Reitero que, como Secretaría de Gobernación encontramos, en el marco del segundo aniversario de la reforma, un importante rezago en el proceso de implementación y un diagnóstico de las dificultades que se han presentado en este inicio, ya que sin duda, debió haberse logrado mucho más avance en su difusión, en su articulación, en su aplicación, en su conocimiento, etc.

Como autoridades no podemos conformarnos con lo que se ha hecho hasta ahora. Por tal motivo desde la Secretaría de Gobernación ha

existido la preocupación por hacer más en este sentido, se ha generado diálogo, y como consecuencia de esto se emitió un Comunicado por parte de la Secretaría en donde se buscó dar difusión, a través de los medios de comunicación, del contenido de la reforma y además del compromiso expreso de la SEGOB.

Quiero mencionar que, no obstante que todos los poderes son jerárquicamente iguales y tienen el mismo nivel por principio constitucional, corresponde al Ejecutivo, que es quien debe plantear las políticas públicas, y tiene una amplia capacidad de articulación en su estructura, coordinar este proceso de implementación. Por ese motivo se solicitó a través del Pacto por México que se creará una instancia federal de coordinación para dar seguimiento a la implementación de la reforma, la cual se hizo desde abril de 2013. Esta área es la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, que fue la responsable de emitir este comunicado. El primer anuncio que se dio fue que se estaba cumpliendo con el compromiso número 21º del Pacto por México, consistente en crear un área, de política pública y de derechos humanos, que tendría la tarea concreta, de dar seguimiento, en términos de coordinación y colaboración, a esta reforma.

Ese fue el primer paso, ya que el conocimiento genera compromiso y genera también un espacio de exigencia desde los otros poderes, y fundamentalmente desde la propia ciudadanía.

En un segundo plano se establecieron una serie de lineamientos conforme a los cuales se iba a trabajar. El primero es la evaluación de lo que ha sucedido en estos dos primeros años, para ello se propone elaborar un diagnóstico a conciencia, en donde se analice como se está aplicando la reforma en el ámbito jurisdiccional, legislativo y ejecutivo, identificando cuáles son los rezagos, los aciertos y desaciertos, dándole seguimiento a los mismos y elaborando líneas claras de acción. Este diagnóstico es una premisa básica para cualquier programa de acción.

Asimismo, se necesita trabajar en el tema de la armonización de esta reforma en el ámbito administrativo, actualmente no lo tenemos documentado, sin embargo, lo seguimos investigado, es necesaria una medición más objetiva y completa de que es lo que está pasando.

Por tales motivos es imperante crear una convergencia entre todos los poderes, tanto a nivel federal, como con las demás entidades federativas, para juntos elaborar un primer diagnóstico rápido que permita, de manera coordinada y efectiva, generar una ruta para la implementación total de la reforma.

Desgraciadamente, dimensionar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, todavía es algo que no se puede hacer, puesto que sus alcances son muy grandes, y además el seguimiento, a través de un órgano especializado, es una acción apenas en su inicio.

Otra parte fundamental de estos lineamientos, es la de reconocer la importancia de la participación de la sociedad civil; basta con pensar que lo que se requiere con esta reforma es modificar el modo como pensamos, entendemos y ejerceremos los derechos humanos. Pretender conseguir esta meta desde las instancias públicas, sería inabarcable. Por eso se requiere que las instituciones académicas, las instituciones sociales y las instituciones en general, hagamos un esfuerzo de corresponsabilidad.

De esta manera la Secretaría de Gobernación, como responsable de esta tarea en la Subsecretaría, anuncia estas líneas de acción y asume el compromiso de construir una política de Estado en materia de derechos humanos, para con esto poder cumplir con el 3º párrafo del artículo primero constitucional.



MANOS

UNDA SEAGOR VERDE
Reconocimiento
Ricardo Sepúlveda Iguínez





PERSPECTIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Participación del Coordinador de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno del Estado de Nuevo León, Dr. Pedro Quezada Bautista.

Es muy grato estar presente en esta mesa de reflexión y diálogo, en la cual se analizan las repercusiones de la reforma constitucional de junio de 2011, en materia de derechos humanos, a dos años de su promulgación, así como su influencia en los diversos ámbitos de los tres órdenes de gobierno en el Estado de Nuevo León, en el contexto de su desarrollo a nivel nacional.

Es indudable que la reforma constitucional de referencia ha tenido un gran impacto en todos los ámbitos de la vida pública y privada. En el Gobierno del Estado se asumió con responsabilidad y compromiso el cumplimiento del texto constitucional.

En efecto, es importante mencionar, a manera de antecedente, que el Gobierno del Lic. Rodrigo Medina de la Cruz, asumió el compromiso decidido, claro y contundente con el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos en todos los ámbitos de la administración esta-

tal, tal como se hace constar en el Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015, en cuyos ejes se privilegia el desarrollo integral de la persona. Así lo contemplan los ejes 7 y 8, en los rubros de:

a) Equidad y género, en donde las políticas públicas se orientan a generar una cultura de igualdad y no discriminación hacia las mujeres, con el objeto de propiciar un cambio cultural a favor de la equidad de género;

b) Seguridad Integral. Creando las condiciones normativas e institucionales orientadas a mantener el orden y la paz social. Así, se han fortalecido las instituciones policiales, mediante la creación de la Fuerza Civil, que paulatinamente está asumiendo su finalidad de constituirse en garante civil de la seguridad pública en el Estado, cuya integración se sustenta en altos estándares de capacitación e idoneidad profesional y un convencimiento profundo del respeto a los derechos humanos de los gobernados.

c) Fortalecimiento de la Cultura de la Legalidad, los valores sociales y los derechos humanos, entre los servidores públicos y la población, mediante las siguientes acciones:

- Adecuación de los instrumentos normativos con el propósito de favorecer el respeto a los derechos humanos.
- Haciendo más eficiente la organización y operación de las dependencias de gobierno e impulsando la profesionalización de los servidores públicos, sobre la base del respeto a los derechos humanos de la comunidad.
- Fortaleciendo la correcta aplicación de la ley, en el marco del respeto y conocimiento de los derechos y obligaciones del ciudadano.
- Llevando a cabo campañas de difusión encaminadas a difundir entre la población el alcance

de los derechos humanos para que los conozca y exija su respeto.

- Estableciendo un enfoque de derechos humanos en las funciones de las instituciones de gobierno, con especial atención a aquellas que atienden a grupos en situación de vulnerabilidad.
- Impulsando políticas de educación permanente en materia de derechos humanos a través del sistema educativo estatal, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, entre otros.
- Promoviendo el cumplimiento de las normas en las instituciones para impulsar el respeto a los derechos humanos y atendiendo las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de protección a los derechos humanos no jurisdiccionales, buscando reparar las violaciones cometidas.
- Propiciando la armonización de la legislación estatal con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

d) Modernización del sistema penitenciario, mediante la actualización de las normas y procesos de los centros de reinserción social, para motivar la observancia del principio de legalidad y el respeto a los derechos humanos de los internos. Con base en los ejes señalados y en las estrategias que se establecen para su cumplimiento,

se han realizado un número importante de acciones que han impactado positivamente en la comunidad, pues es importante resaltar que la sociedad nuevoleonesa ha tomado conciencia, de la importancia que tiene para el fortalecimiento del Estado de Derecho, el respeto y promoción de los derechos fundamentales, sobre el reconocimiento irrestricto de la dignidad de la persona humana como eje rector de toda actividad pública y privada. Este reconocimiento y respeto a la dignidad de la persona humana nos coloca en una línea de armonía con las cartas de derechos de mayor relevancia en el mundo, tal como lo es la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, en donde el respeto a la dignidad de la persona humana se constituye en el eje rector.

No es casualidad que el primer antecedente de las instituciones protectoras de los derechos humanos en México, se haya dado en nuestra entidad, cuando el entonces Gobernador Pedro Zorrilla creó la Dirección de Derechos Humanos, adscrita a la Dirección General de Seguridad Pública del Estado.

Desde entonces, Nuevo León ha sido un Estado que impulsa y promueve la cultura de respeto a los derechos humanos.

El día de hoy, con motivo de esta mesa de diálogo, se refrenda el compromiso de seguir realizando acciones encaminadas a dar cumplimiento a los principios constitucionales incorporados

a nuestra Carta Magna, a partir de la reforma del 11 de junio del 2011, la cual ha implicado un cambio radical en la manera de interpretar y concebir los derechos humanos en nuestro país.

Esta reforma ha implicado hacer ajustes importantes en las áreas de seguridad pública, procuración de justicia y protección civil; porque los servidores públicos de la Administración Pública del Estado debemos estar inmersos en un proceso permanente de actualización, para conocer las normas que deben ser respetadas y protegidas y que se incluyen en el texto constitucional, en las leyes secundarias y en los tratados internacionales que ha celebrado nuestro país, de tal manera que ordenen nuestra actividad en función de los requerimientos de la comunidad.

En el Gobierno del Estado de Nuevo León se hacen vigentes esas líneas de orientación a través de acciones concretas, que han incidido en el sistema educativo y en el sistema estatal de seguridad pública, mediante el fortalecimiento institucional regulado con mayor sentido de orden y eficiencia, sustentado en un profundo respeto a los derechos humanos, a las instituciones encargadas de la seguridad pública, procuración de justicia, y a la defensoría pública.

Así lo demuestran las iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado por el Ejecutivo Estatal, por virtud de las cuales se ha expedido la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, en la cual a la

Secretaría General de Gobierno se le atribuye la facultad de apoyar el funcionamiento de los organismos o entidades que protejan y fomenten los derechos humanos; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, que cuenta con una Dirección General de Derechos Humanos; o bien, la Ley del Instituto de la Defensoría Pública, cuya institución tiene por objeto velar que el cumplimiento de los principios del sistema de defensa y representación jurídica sea acorde con los derechos humanos.

De igual forma, en la línea del fortalecimiento del orden normativo estatal sustentado en el respeto a los derechos humanos, el Ejecutivo del Estado presentó la Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil, con funciones más específicas y con herramientas de control que permitan que su actuación se ajuste a los principios básicos de objetividad, eficiencia, profesionalismo, y respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas.

En fechas recientes, en cumplimiento al principio constitucional que ordena a todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, promovió ante el Congreso del Estado una reforma al Código Penal para el Estado de Nuevo León, al Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León y a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de

Violencia, para el efecto de tipificar los delitos contra la igualdad de género y la dignidad de la mujer, con una normativa específica para el feminicidio.

Lo anterior, representa un ejemplo de la importancia que el Ejecutivo del Estado confiere a la tutela de los derechos humanos en función de grupos o sectores concretos, pasando de la reflexión sobre la persona abstracta, al individuo que tiene diferencias que lo distinguen de cualquier otro y que por esas diferencias lo hacen más susceptible o vulnerable.

En suma, el nuevo marco normativo impulsado por el Ejecutivo del Estado, creado para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, se nutre con los principios contenidos en el Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante mencionar que el Ejecutivo del Estado ha mantenido una relación respetuosa y de amplia colaboración, tanto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como con la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Con ambas instancias se han celebrado Convenios por virtud de los cuales se llevan a cabo actividades de formación y capacitación a todos los servidores públicos de la Administración Pública Estatal; así como para la difusión y concienciación de los derechos fundamentales de las personas, a través de su participación en la Semana Conmemorativa de los Derechos Humanos que

organiza el Gobierno del Estado cada año.

En este sentido, existen compromisos claros y documentados asumidos por el Ejecutivo del Estado para colaborar con las instituciones internacionales protectoras de los derechos humanos, y por supuesto para atender puntualmente, como hasta la fecha se ha hecho, las recomendaciones que le hagan con motivo de la actividad administrativa que desarrolla a través de sus diversas dependencias y entidades, en la prestación de sus servicios.

En el Poder Ejecutivo se tiene la firme convicción de que no es posible pretender el desarrollo del Estado en los ámbitos económico, social, político y cultural, al margen de una política clara de respeto y protección de los derechos humanos, que reconozca a la dignidad de la persona humana como su núcleo central e indisponible.

El desarrollo de esta política pública es una tarea formidable que, por la dinámica propia de la sociedad, debe evolucionar a estadios superiores. Nos corresponde a todos colaborar para que esa pretensión de bienestar, en el respeto a los derechos humanos, sea una realidad en el ámbito de nuestras responsabilidades.



DOS

OS Á

LEC



CRISTINA DÍAZ SALAZAR
Presidenta de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Senadores

RELATORÍA

Participación de la Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León,
Dra. Minerva E. Martínez Garza

En la Mesa de Diálogo, las y los ponentes tuvieron una primera participación para expresar, desde su ámbito de competencia, los avances, obstáculos y líneas de acción para la plena implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos a dos años de su entrada en vigor. En una segunda ronda, las y los expositores tuvieron la oportunidad de contestar las preguntas del auditorio y presentar sus conclusiones.

Se comenzó con la participación de los panelistas de la Perspectiva Judicial, Ministra Olga Sánchez Cordero y Magistrado Carlos Emilio Arenas Bátiz, quienes en síntesis expresaron lo siguiente:

- La resolución del cuaderno varios 912/2010, relativo al caso Rosendo Radilla Pacheco; el inicio de la Décima Época de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de

los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demuestran el avance que ha tenido México en la tutela, respeto, protección, promoción y reparación de los derechos humanos.

- La reforma de diez de junio de 2011, nos ha llevado a un modelo distinto de tutela de los derechos humanos, cuya finalidad es precisamente la más amplia protección a la persona.

- Las personas morales, dentro de la razonabilidad que encierran como ficción, claro que son destinatarios de derechos humanos, aunque no en los mismos términos que una persona física.

- Con el principio interpretativo pro persona, se supera o queda fuera de lugar, cualquier confrontación en torno a qué derechos tienen primacía, pues hablando de derechos humanos, hoy en día, no se trata de una cuestión de estructura escalonada del ordenamiento jurídico o

de sistemas independientes, propio de escuela exegética en la que la norma superior desplaza a la norma inferior. La aplicación de tal principio no implica renunciar a la soberanía o desconocer la supremacía constitucional.

- La reforma del 2011 tiene aún ciertos pendientes por definirse, puntos indeterminados. Pero existen temas que ya están bien establecidos, los cuales pueden ser utilizados por el juzgador local. En los temas indeterminados hay que actuar con mucha prudencia o paciencia, esperando a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie de forma concreta sobre aquellos temas que aún están pendientes.

- Todos los jueces pueden ejercer el control difuso de convencionalidad, y deben aplicar el principio pro persona en el sentido estricto. Esto consolida el Estado Constitucional del Estado de Derecho en México, ya que ahora los jueces locales también pueden estudiar los preceptos

constitucionales en el caso concreto al hablar de derechos humanos.

- La reforma implica beneficios para el justicia-ble porque ahora desde el contacto con el juez de primera instancia se puede acceder a una justicia, completa y garantista.

Posteriormente tuvo lugar la participación de los panelistas de la Perspectiva Legislativa, Senadora Cristina Díaz Salazar y Diputado José Juan Guajardo, cuyas principales aportaciones se resumen en:

- Es necesario hacer un análisis a fondo y en conciencia de las acciones emprendidas desde el poder legislativo para profundizar en lo que ya se ha logrado, para que acorde a esto se puedan dilucidar qué acciones faltan por realizar.

- Se debe emprender un proceso de armonización legislativa derivado de los compromisos internacionales que México ha adquirido en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir de igual forma un trabajo de depuración legislativa.

- Es importante dar celeridad a la adhesión de los instrumentos en derechos humanos pendientes de firma o ratificación, entre ellos, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño y reconocer la com-

petencia del Comité de Desapariciones Forzadas de la ONU, a efecto de conocer de denuncias individuales.

- El poder legislativo debe actuar en todo momento con una perspectiva de derechos humanos, por ejemplo, aprobar el presupuesto público con una visión garantista; y supervisar que éste sea usado con una visión de derechos humanos, para lo cual es fundamental la generación de indicadores.

- El poder legislativo no debe limitarse solamente a lo establecido en la reforma sino que debe instaurar las medidas necesarias, acorde a su competencia, para fortalecer la salvaguarda de los derechos humanos, como ejemplo se puede mencionar el impulsar una política pública en materia de derechos humanos o adoptar un marco jurídico nacional en materia de desaparición forzada y reparaciones.

- El poder legislativo representa a las y los ciudadanos, ya que por conducto de éste la ciudadanía está en posibilidades de participar en la gestión de los asuntos públicos, por lo tanto el poder legislativo, tanto a nivel local como federal tiene la importante tarea de fortalecer los mecanismos para proteger los derechos humanos de todos y todas.

Enseguida participaron los panelistas de la Perspectiva de Políticas Públicas, Dr. Ricardo Sepúlveda Iguíniz y el Dr. Pedro Quezada Bautista,

quienes manifestaron prioritariamente que:

- Los trabajos de instrumentación de la reforma, deben tener como estrategia central la integridad, de forma que a través de mecanismos de coordinación y colaboración se involucre a todas las autoridades de los distintos órdenes de gobierno del país.

- La instancia de coordinación para dar seguimiento a la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, debe realizar un diagnóstico de lo logrado, realizando una evaluación más cualitativa que cuantitativa, y apoyarse en un Consejo Ciudadano, puesto que es fundamental la vinculación entre el gobierno y la sociedad civil.

- Las administraciones públicas deben fortalecer la cultura de la legalidad, la adecuación de instrumentos para favorecer los derechos humanos, así como la adopción de un marco legal que gire en torno a esta materia.

- La implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos debe ser complementaria con la reforma al sistema de justicia penal.

- La plena transparencia y rendición de cuentas, son rasgos esenciales de cualquier proceso nacional de construcción de una verdadera cultura de derechos humanos.

- La formulación del Programa Nacional de Derechos Humanos requiere de la elaboración de un diagnóstico y la participación activa de la sociedad civil.

- Es deseable que a partir de la formulación del Programa Nacional de Derechos Humanos, se generen Programas en cada una de las entidades federativas.

El auditorio, después de escuchar las distintas perspectivas desde el plano nacional y local, presentó a las y los panelistas una serie de interesantes cuestionamientos que dieron pie a un diálogo interinstitucional, que permitió el intercambio de puntos de vista entre los panelistas así como la adopción de compromisos para coordinar esfuerzos entre los distintos ámbitos de competencia, a efecto de fortalecer los mecanismos para el cumplimiento de los obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos.

Concluyéndose que la tarea desde el plano jurisdiccional circunscribe el dictar justicia de conformidad con la Constitución y las normas de derechos humanos incluidas en tratados que ahora forman parte de ella; en el ámbito legislativo consiste en discutir y aprobar las reformas legislativas y nuevos cuerpos normativos necesarios para lograr la instrumentación de los derechos humanos; y desde la función ejecutiva se traduce en el deber de implementar políticas públicas que tengan como eje y objeto el respe-

to de estos derechos.

Las autoridades de los distintos órdenes, tienen la impronta de generar los marcos normativos e institucionales para establecer las bases de actuación de los funcionarios y servidores públicos en observancia de los derechos humanos constitucionalizados, así como de elaborar indicadores para medir y evaluar la eficacia de las funciones gubernamentales a partir de la entrada en vigor de la reforma.

A dos años de distancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos aún queda un largo camino por recorrer para atestiguar sus alcances y fortalecer plenamente los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos. Por lo que es impostergable pasar de la definición a la acción, a fin de construir, bajo los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, condiciones que posibiliten el ejercicio pleno de los derechos humanos.



COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN

Av. Dr. Ignacio Morones Prieto 2110 Pte. Edificio Manchester,
Col. Loma Larga, CP 64710, Monterrey, NL
Tels. (81) 8345.8645, 8345.8644

LADA SIN COSTO **01.800.822.9113**

¡Síguenos!   @CEDHNL

www.cedhnl.org.mx