

doi: 10.31391/ap.vi2.37

Las implicaciones de la reforma en materia de derechos humanos de 2011 en México y el principio “pro persona”

Sagrario Paredes Vargas

pare.sag@gmail.com

El Colegio de Jalisco

ORCID: 0000-0003-4306-7478

Paredes, S. (2022). Las implicaciones de la reforma en materia de derechos humanos de 2011 en México y el principio "pro persona". *Análisis Plural*, (2).



RESUMEN:

Este ensayo trata acerca de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y los problemas que ha enfrentado la implementación del principio “pro persona”, así como la incorporación de la normativa internacional en materia de derechos humanos en las diferentes instituciones democráticas.

Palabras clave:

principio “pro persona”, derechos humanos, reforma constitucional, normativa internacional, democracia.

ABSTRACT:

This essay is about the amendment to the Mexican Constitution related to human rights and the complications linked to the implementation of “pro personae” principle, as well as the incorporation of international regulations on human rights in varied democratic institutions.

Keywords:

“pro personae” principle, human rights, constitutional amendments in Mexico, international regulations, democracy.



A más de 10 años de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para consolidar la cultura de derechos humanos en el Estado, se pueden observar los retos que las instituciones han de enfrentar a la hora de implementar e interpretar las modificaciones a la Constitución. Asimismo, dicha reforma impactó la manera en que se desarrollaban sus responsabilidades y en cómo estas eran comprendidas. Entre los cambios se encuentra el modo de realizar jurisprudencia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como la ampliación de los sujetos de derecho en el territorio.

Los derechos humanos son un tópico relevante en cualquier conversación cotidiana. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), publicada al final de la Segunda Guerra Mundial (1948), marcó un parteaguas para el desarrollo del debate público sobre estos derechos, pues, a partir de dicha acción, el concepto de los derechos humanos y su implementación a lo largo del mundo han implicado una evolución sobre cómo y qué se entiende por estos.

En este orden de ideas se debe puntualizar que los derechos humanos pueden entenderse no solo como expresiones múltiples de distintos fenómenos políticos-sociales, ya que no se trata exclusivamente de normas, sino de relaciones de poder entre actores (Estévez y Vázquez, 2015, p. 7). Son normas que se configuran simultáneamente en diversos ámbitos sociales y políticos: en la relación entre personas y Estados, entre empresas y el Estado, entre el Estado y empresas, entre iguales, entre organismos internacionales y Estado, entre organismos internacionales y personas, entre otras posibilidades.

Asimismo, los derechos humanos son subjetivos. Esto significa que son expectativas formadas en las personas, el *deber ser* (Vázquez y Serrano, 2011, p. 137). Por consecuencia de lo anterior, la concepción de los derechos humanos es sumamente heterogénea. Así, las personas configuran cómo desean que se

desarrolle su relación con el Estado, empresas y poderes fácticos con respecto del bienestar mínimo, la dignidad humana, en muchos otros aspectos de la vida en sociedad (Vázquez y Serrano, 2011, p. 137).

Ante la diversidad de expectativas resulta evidente la complejidad que se enfrenta a la hora de conceptualizar e implementar los derechos humanos. Esto los convierte en un fenómeno multidimensional (Estévez y Vázquez, 2015, p. 7). Es decir, para comprender cabalmente estos derechos y cómo se desarrollan en la sociedad —e, incluso, cómo implementarlos— es necesario reconocer los diversos ámbitos en que se desenvuelven: el campo jurídico, los movimientos sociales, la dinámica Estado-gobernados, las relaciones entre naciones, por consignar algunos.

El reconocimiento de este tipo de derechos repercute en la forma que estos interactúan dentro de cualquier institución (pública o privada), en las normas e, incluso, en los criterios bajo los que se esbozan políticas y programas gubernamentales. Con el mismo nivel de importancia afecta sobre la manera en que se materializan las ideas abstractas de estos derechos en acciones concretas. De lo anterior se deriva que cualquier atentado contra la dignidad humana se considera un acto de discriminación (González, 2015), de modo que dicho principio condiciona y pone límites en la interacción entre actores.

La inercia internacional en materia de derechos humanos atrajo al Estado mexicano a realizar modificaciones para incluir esta perspectiva dentro de su sistema político. De ahí que se gestaron acciones que contribuyeron a la adopción de dichos derechos dentro de su normativa. Estos reconfiguraron la dinámica de las instituciones e incluyeron un nuevo paradigma sobre su respeto, protección, garantía y satisfacción que, a su vez, incidió en las herramientas jurídicas (Carmona, 2013, pp. 39-40).

Un ejemplo de dichas herramientas es el principio “pro persona”, o “pro homine”, el cual tiene por esencia ofrecer a las personas la interpretación, por parte de una autoridad, de la normativa con mayor beneficio para ellas (Carmona,

2013, p. 46). Esto desata un problema normativo, pues siempre se debe apostar por el parámetro más favorable para la persona (Carmona, 2013, p. 46); si bien evita generar un parámetro constante, pues está sujeto a la interpretación casuística, es decir, las particularidades del caso.

A lo largo de los siguientes párrafos se desarrolla una serie de argumentos con el objetivo de discernir los elementos que nutren la complejidad que el principio “pro persona” representa dentro de un país como México. Con dicho propósito el presente artículo se ha segmentado en cuatro apartados. En el primero de ellos se aborda cómo se ha acogido la perspectiva de derechos humanos en el país, para, en un segundo apartado, abordar en qué consistió la reforma en materia de derechos humanos de 2011. En la tercera parte del documento se enlista un conjunto de retos que el Estado mexicano ha debido enfrentar por causa de la reforma. Y la cuarta parte desarrolla de manera puntual la repercusión del principio de “pro persona” en México.

La integración de la perspectiva de derechos humanos en México

Desde el contexto internacional existe una tendencia a incorporar la perspectiva de los derechos humanos. No es de sorprender la inclusión del Estado mexicano en esta. La prueba más contundente de ello es la creación y consolidación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en la década de los noventa, a la cual siguió su constitucionalización a través de una serie de reformas (Martínez, 2011, pp. 405-406).

Por una parte, la CNDH surgió como una reacción a las demandas sociales sobre los derechos humanos; y, por la otra, como respuesta a la preocupación interna del Estado ante la atención que el tema recobraba a nivel internacional (Martínez, 2011, p. 405). Bajo esta inercia, dentro de las identidades federales del país se replicó la acción emprendida en la federación mediante la creación de organismos locales equivalentes a la CNDH (Martínez, 2011, p. 406).

La creación de esta institución nacional y las locales en cada estado, ambas encargadas de promover y proteger estos derechos, puede considerarse el primer paso en el fortalecimiento de los derechos humanos dentro del país. Sin embargo, no ha sido el gobierno el único en contribuir a esta causa. Desde la sociedad civil organizada se han impulsado organismos especializados en la materia que también velan por el fortalecimiento de la cultura de derechos humanos en el país (Martínez, 2011, p. 406). Se puede decir, por lo tanto, que existe un interés general por el tema.

A pesar de los esfuerzos realizados para consolidar estos derechos, aún era necesario su reconocimiento legal dentro de la Carta Magna (Martínez, 2011, pp. 406-408), por lo cual, en 2011, se ejecutó una reforma en materia. Si bien antes de esta ya se habían realizado modificaciones a la normativa mexicana con el objetivo de favorecer la consolidación de los derechos humanos, las constantes reformas de las que ha sido objeto la Constitución misma provocaron deficiencias e imprecisiones al respecto (Martínez, 2011, p. 407).

La susodicha reforma dio pie a que se replanteara la manera en que se imparte justicia dentro del país, por lo cual la SCJN, al ser el ente responsable de defender el orden establecido por la Constitución, de mantener el equilibrio entre los distintos poderes y ámbitos de gobierno, y de solucionar los problemas importantes para la sociedad mexicana, tuvo que repensar cómo se emiten sentencias y se interpretan las normas de la Carta Magna. Esto se debió a que, con la reforma, se integró a nuestro sistema legal el sistema internacional de derecho como parámetro de validez del orden jurídico y se robustecieron los mecanismos para su garantía (Zaldívar, 2021, p. 11).

La adición al sistema legal mexicano trajo consigo nuevos principios bajo los cuales debe ser interpretada la normatividad como universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, etcétera (Carbonell, 2011, p. 64). Por lo tanto, la jurisprudencia dentro del país debe realizarse utilizando tales principios;

el texto ha de interpretarse desde ellos y, en consecuencia, el Estado está obligado a reconocer el sistema internacional de derecho dentro de su normatividad (Carbonell, 2011, p. 64). De manera particular, el principio “pro persona” cambió la manera de interpretar y aplicar los derechos humanos dentro del país con el fin de mejorar su cobertura. No obstante, ni la jurisprudencia ni la doctrina han logrado esclarecer cómo debe ser su aplicación (Córdova, 2020, p. 155).

La reforma mexicana de 2011 en materia de derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 significó un cambio profundo en la concepción de los derechos fundamentales para el Estado mexicano, pues aquello se tradujo en un gran cambio normativo, político y social que aportó la reforma (Carbonell y Salazar, 2011, p. 63). Para comprender la magnitud de los cambios derivados de la reforma, en el presente apartado se desglosan las modificaciones realizadas con esta, para, posteriormente, discernir las implicaciones prácticas en la vida institucional de México. Pero antes de ahondar en ello, es necesario establecer el contexto en que se llevó a cabo la reforma, pues la consolidación de los derechos humanos en México ha sido gradual.

Previo a la reforma de 2011 se cuenta como el antecedente la diferenciación entre *derechos fundamentales* y *derechos humanos*, que derivó de una reforma previa, en 2008, la cual se desarrolló dentro del sistema penal mexicano. Esta reforma representó un cambio crucial en el marco de la vocación garantista que la Constitución mantuvo desde su promulgación en 1917 (González, 2015, p. 147; Zepeda, 2008). Ello en virtud de que hizo visible la brecha entre los derechos fundamentales y los derechos humanos al momento de ser interpretados, y, por lo tanto, al momento de hacer jurisprudencia.

Lo anterior es evidente al observar las críticas contra la reforma al sistema penal mexicano de 2008, pues la más señalada es la referente a la contraposición entre

dos líneas ideológicas dentro del texto constitucional, que ha desatado múltiples discusiones entre los referentes de la materia (González, 2015, p 157; Zepeda, 2008, pp. 118-121); ya que, por una parte, se denota el rasgo garantista de la Carta Magna y, por otra parte, de modo simultáneo, con una tendencia a señalar excepciones, sobre todo en los delitos catalogados como graves (González, 2015, p. 157; Zepeda, 2008, p. 120).

Bajo este panorama se llevó a cabo la reforma de 2011 en materia de derechos humanos. Consistió, específicamente, en la modificación de 11 artículos, entre los que se encuentran los siguientes: 1°, 3°, 11°, 15°, 18°, 29°, 33°, 89°, 97°, 102° y 105° (Martínez, 2011, p. 408). Los puntos clave se centran en la ampliación del catálogo de derechos humanos al señalarse que todos los tratados internacionales en materia, firmados y ratificados por el Estado mexicano, gozan de rango constitucional (Zaldívar, 2021, p. 14).

Puntualmente, para este artículo, el análisis se centra en la reforma al artículo 1° constitucional. En aspectos de forma se anexaron tres párrafos; mientras que en cuestiones de fondo se agregó la perspectiva de derechos humanos (Carbonell, 2011, p. 64). De este modo, el Estado incrementa el número de responsabilidades frente a la población, así como el grueso de los sujetos a quienes reconoce dichas responsabilidades.

Además de adoptar el sistema internacional de derecho, la reforma implicó introducir el concepto “persona” en la Carta Magna, en lugar de los términos “individuo” y “hombre” (Martínez, 2011, p. 409). Esto en un esfuerzo por adecuar el texto constitucional a la perspectiva de género, pues, por una parte, se buscaba eliminar la invisibilización de las mujeres; y, por otra parte, se intentaba emplear una palabra semánticamente más precisa para referirse a los sujetos y *las sujetas* de derecho (Martínez, 2011, p. 409). Además, resulta relevante señalar que esta concepción de persona como sujeto de derecho se desprende como una iuspositivista del derecho mismo, por lo cual toda

persona se debe reconocer como merecedora de derechos. En este sentido, al generar jurisprudencia se debe acudir a la norma y solución que proporcione a la persona una mejor protección de sí misma.

Premisas de la reforma de 2011 en el artículo 1° constitucional

La reforma al artículo 1° constitucional en 2011 implicó no un mero incremento en su texto, sino transformaciones en cuestiones teóricas y prácticas sobre los derechos fundamentales (Carbonell, 2011, p. 64). Ello en virtud de que su nueva redacción trajo consigo el reconocimiento de un extenso cuerpo jurídico de origen internacional (los derechos humanos), el cual repercutió directamente en la forma de concebir la relación entre el Estado y las personas y grupos, con una tendencia a ampliar la protección de estos últimos (Martínez, 2011, p. 409).

De manera puntal, el reformado artículo 1° señala las cinco premisas sobre las que versan los cambios del sistema político, social y económico de México. La primera es la característica de universalidad que poseen los derechos humanos; todas las personas gozan de estos y de las garantías para su protección (González, 2015, p. 147). Esto conlleva una expansión del universo al que se provee y protege este tipo de derechos, en tanto que ya no se limita a la población mexicana y residentes del país; y su transgresión representa un acto discriminatorio penado por el sistema internacional.

La segunda premisa versa en torno al carácter proteccionista de los derechos humanos. En este caso, el hecho de que estos sean normas protectoras de las personas no se limita a lo que se encuentra establecido hasta el momento, sino que se circunscribe también a determinaciones futuras. Esto se traduce en un aumento de responsabilidad para el Estado mexicano (González, 2015, p. 148; Carmona, 2013, p. 46).

En lo que respecta a la tercera premisa, esta señala que ninguna autoridad puede tomar una posición pasiva ante los derechos humanos (González, 2015, p. 149). En este caso, el Estado mexicano (1) está obligado a conocer y hacer conocidos los derechos humanos; (2) tiene prohibido desconocer estos; (3) el desconocimiento de estos no lo exime de proporcionarlos; (4) no puede ni debe violarlos; (5) todos los niveles de gobierno están obligados a respetarlos; (6) ninguna autoridad puede ni debe tolerar su violación; (7) tiene la obligación de eliminar los obstáculos para acceder a ellos; (8) subsanar obstáculos para prevenir situaciones que impidan su acceso; (9) denunciar dichos obstáculos si no se pueden subsanar; (10) anticipar cualquier tipo de elemento que facilite o propicie la violación de estos derechos; (11) diseñar e (12) implementar medidas necesarias para prevenir este tipo de situaciones, entre muchas más tareas (González, 2015, pp. 149-150).

La cuarta premisa se centra en la obligatoriedad de las autoridades de interpretar los derechos humanos expresados tanto en la Constitución como en los tratados, siempre favoreciendo el principio “pro persona” (González, 2015, p. 150). Esta premisa, como se enunció previamente, dicta la obligatoriedad del Estado mexicano de reconocer la protección más amplia para las personas, por lo cual cada caso debe ser revisado de manera particular y no se pueden estandarizar las resoluciones.

En lo concerniente a la quinta premisa, señala que se atenta contra la dignidad humana cuando se discrimina; y dentro de la perspectiva de derechos humanos discriminar está prohibido para cualquier actor, público o privado (González, 2015, p. 152). Específicamente, el texto constitucional mexicano prohíbe la discriminación por razones étnicas, de género, etarias, religiosas, de preferencias sexuales, ideológicas, de estado civil y por condiciones como discapacidad y salud (González, 2015, p. 152).

Derivado de dichas premisas, la reforma de 2011 representa una serie de retos para ser efectiva. El primero de ellos se desprende de la obligatoriedad de todo el sistema estatal de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos (Carbonell, 2011, p. 64). La responsabilidad a la que está sujeta la estructura estatal es muy amplia y llena de prohibiciones; y más cuando se la vincula con el desconocimiento u omisión del reconocimiento de los derechos humanos mismos.

El segundo de estos desafíos tiene que ver con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser interpretados y, en su caso, aplicados a la luz de las obligaciones señaladas en el problema anterior (Carbonell, 2011, p. 64). El conflicto radica en que, para poder cumplir cabalmente los principios derivados de la perspectiva de derechos humanos, siempre debe optarse por la norma o posición más positiva; se busca instar el principio “pro persona”. Desde la interpretación positiva de este principio se busca la que maximice la protección de la persona. En este sentido, la reforma al artículo 1º trajo consigo el desarrollo jurisprudencial de los derechos y criterios de aplicación e interpretación de estos (Vázquez y Serrano, 2011, p. 135).

Por último, el tercero de los retos radica en lo que debe hacer el Estado mexicano cuando se presente una violación de derechos, o bien, para evitarlo: prevenir, investigar, sancionar y reparar (Carbonell, 2011, p. 64). Lo conflictivo de esta situación parte de la magnitud de tareas y recursos de los que aquel dispone para cumplir con esta tarea.

El principio “pro persona” en México a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011

Una vez discernidas las premisas bajo las que se sostiene el artículo 1º a partir de su reforma de 2011, nos centraremos en el principio “pro persona” y en cómo este criterio hermenéutico ha modificado la dinámica del Estado

mexicano y sus instituciones. Dicho principio suele ser visto como un arma de dos filos: por un lado, se trata de una herramienta que amplía la protección de los derechos humanos; pero, por otro lado, minimiza sus restricciones. Lo anterior se debe a su doble función: (1) regla de preferencia de interpretaciones y (2) regla de preferencia de normas (Córdova, 2020, p. 156). Si bien para autores como Pinto (1997) el principio “pro persona” tiene una tercera función, la suspensión, esta se utiliza para casos extraordinarios en los que la vida de la nación esté en peligro, estados de excepción.

Bajo esta perspectiva, si una norma admite varias interpretaciones, se debe escoger la más protectora; o bien, si varias de ellas son aplicables, deberá seleccionarse la que proteja mejor a la persona (Córdova, 2020, p. 156). Por lo tanto, el principio “pro persona” puede ser concebido como un mandato de optimización de los derechos humanos; un reconocimiento de este principio dentro del orden jurídico mexicano que ha desatado una serie de modificaciones (Córdova, 2020, p. 156).

A la luz de los argumentos expuestos hasta el momento, se puede puntuar que algunos de los cambios generados con el uso de este criterio se observan en el proceso de aplicación e interpretación del derecho internacional de derechos humanos, así como en el reconocimiento de la responsabilidad estatal de desarrollar condiciones estructurales necesarias para la realización, mantenimiento y avance de estos derechos.

Puesto que la estructura estatal se encuentra obligada no solo a asegurar el pleno desarrollo de los derechos humanos, sino también a promoverlos para hacerlos del conocimiento general, como ya se expuso líneas atrás, la cantidad de tareas y responsabilidades que la reforma agregó al Estado mexicano provoca una discordancia entre el deber ser y el ser. A su vez, se traduce en un incremento presupuestal por parte de las instituciones para cubrir con nuevas tareas y población a quienes se deben

dirigir. Si ponemos en contexto que México es un país de tránsito para millares de personas, tenemos que no existe una cifra exacta de población a la que el Estado debe reconocerle sus derechos.

Algunas situaciones puntuales en las que es factible señalar las dificultades que se derivan de la nueva normativa son las siguientes: el desfase entre la justicia penal y la política criminal (ya que estas no han sido adecuadas a la perspectiva de derechos humanos), las inapropiadas conceptualizaciones de delito y delincuente (ambas tienden a la discriminación basada en estereotipos), contradicciones legislativas, la necesidad de un reajuste en el rol del poder judicial y la SCJN, así como la reducción de discrecionalidad del poder ejecutivo.

Aunado a lo anterior se encuentra la búsqueda continua de la interpretación que proporcione más protección a las personas caso por caso, lo cual inhibe la creación de mecanismos estandarizados para definir dicha interpretación y, en consecuencia, de resoluciones al respecto; pues, como ya se señaló, a fin de cumplir con el principio “pro persona” se debe personalizar cada caso para evitar caer en una omisión o acción de discriminación derivada de las particularidades del caso mismo.

En este sentido, la aplicación del principio “pro persona” se convierte en una labor titánica para quienes están sujetos a defender, garantizar y fomentar los derechos humanos dentro del país. De manera puntual se puede señalar a la CNDH y la SCJN, pues ambas instituciones son las principales responsables de velar por la cultura de derechos humanos en el país... sin ser las únicas, ya que todas las instituciones gubernamentales están obligadas a cumplir con la cultura de derechos humanos en el marco de sus actividades.

Bibliografía:

- Carbonell, M. (2011). Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana. En Carbonell, M. y Salazar, P. (Coords.). *La*

Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un Nuevo Paradigma. UNAM/IIJ. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/5.pdf>

Carmona Tinoco, J. U. (2013). La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales. En Carbonell, M. y Salazar, P. (Coords.). *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un Nuevo Paradigma* (pp. 39-62). UNAM/IIJ. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/5.pdf>

Córdova, M. Á. (2020). Radiografía constitucional del principio pro persona. *Cuestiones constitucionales*, (42), 155-180.

Estévez A. & Vázquez D. (2015). *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*. Flacso-UNAM-CISAN.

González Placencia, L. (2015). Implicaciones de la reforma constitucional de junio de 2011 para el derecho y el Sistema Penal en México. En *El sistema de justicia penal y nuevas formas de observar la cuestión criminal. Ensayos en honor a Massimo Pavarini* (pp. 145-179). Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Pinto, M. (1997). El principio pro homine. Criterios de la hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En Abregú, M. y Courtis, C. (Comp.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales* (pp. 163- 171). Centro de Estudios Legales y Sociales-Editorial del Puerto.

Vázquez, L. D., & Serrano, S. (2011). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En Carbonell, M. y Salazar, P. (Coords.). *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un Nuevo Paradigma* (pp. 135-165). UNAM/IIJ. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/5.pdf>

Zaldívar, A. (2021). *La Reforma Constitucional en Derechos Humanos: Una década transformadora*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Zepeda-Lecuona, G. (2008). La reforma constitucional en materia penal de junio de 2008. Claroscuros de una oportunidad histórica para transformar el sistema penal mexicano. *Análisis Plural*, (1), 112-126.