

PRESENTACIÓN

Miguel CARBONELL
Pedro SALAZAR

La teoría constitucional contemporánea ha consolidado la tesis de que la legitimidad estatal proviene de los derechos fundamentales de las personas. Esta idea tiene un doble sentido. Supone que el sustento de legitimidad del Estado reside en el reconocimiento de un conjunto de derechos que imponen límites y vínculos al poder político. También implica que la legitimación de las políticas públicas depende de que éstas ofrezcan garantía efectiva a esos bienes jurídicos fundamentales. Esos derechos, entonces, son bienes jurídicos protegidos que adquieren la forma de libertades, potestades políticas y exigencias sociales. Un Estado constitucional y democrático se distingue de otras formas de organización sociopolíticas, precisamente, por el reconocimiento formal de esos derechos y por su garantía práctica.

De hecho, en el mundo contemporáneo, si un observador se propone determinar el grado de desarrollo humano de una sociedad determinada, deberá centrar su atención en el nivel de garantía efectiva que las autoridades ofrecen a los derechos fundamentales. Más allá de lo que establezcan las normas constitucionales de dicha comunidad, en la dimensión práctica, lo que importa es determinar cuántos y cuáles de esos derechos son efectivamente respetados, protegidos y satisfechos por las instituciones. Cuando las personas son efectivamente libres, conviven en condiciones de igualdad, ejercen su autonomía política y tienen sus necesidades básicas satisfechas; entonces, el constitucionalismo de los derechos será una realidad práctica. En cambio, en una sociedad en la que los derechos son reconocidos normativamente, pero en los hechos son menospreciados y violados tanto por las autoridades como por las particulares, la realidad será autoritaria, inequitativa, opresora. Por ello, el reconocimiento constitucional de los derechos es sólo un primer paso —relevante, pero insuficiente— para que el constitucionalismo de los derechos sea un rasgo distintivo de un Estado determinado. Sin políticas públicas y mecanismos de garantía que conviertan

a los derechos en una realidad, el constitucionalismo no pasa de ser una buena idea.

México en muchos sentidos se encuentra atrapado en esa paradoja. A lo largo de nuestra historia constitucional los derechos de las personas han sido reconocidos de manera reiterada. Con formulaciones distintas —derechos humanos, derechos del hombre, garantías individuales— estos bienes fundamentales han constituido una promesa constitucional, pero también una realidad incumplida. Es verdad que, a partir del reconocimiento constitucional de las libertades fundamentales, de los derechos políticos y de los derechos sociales, se han desarrollado algunas políticas e instituciones de garantía, que han permitido constatar momentos de constitucionalismo democrático efectivo, pero los avances en esta dirección siguen siendo insuficientes. En esta materia, México es un país de claroscuros. Sin duda es un país más democrático que en el pasado, en el que algunos derechos fundamentales de las personas cuentan con mayores garantías, pero también es verdad que los niveles de violación y desamparo de algunos derechos básicos —sobre todo de las personas más débiles en amplias zonas del territorio nacional— siguen siendo una marca característica del rostro de la sociedad mexicana. Un solo dato oficial encierra con elocuencia la dimensión ominosa de esta afirmación: en 2011, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Desarrollo Social (Coneval), 21.8 millones de mexicanas y mexicanos tienen ingresos que no les permiten cubrir sus necesidades alimentarias básicas. Estamos hablando del 19.4% de la población mexicana, y estamos diciendo que padecen hambre o desnutrición. Sobre la base de ese dato material, real, carece de sentido indagar cuál es el grado de garantía de los derechos fundamentales. En donde hay pobreza no hay libertad ni autonomía ni participación política democrática posibles. Nuestra sociedad, entonces, desde esa perspectiva, y siguiendo a la teoría política contemporánea, diga lo que diga la Constitución, sigue siendo una sociedad indecente.

En ese contexto social —al que podemos agregar una violenta crisis de seguridad, que ha costado la vida a miles de personas en unos cuantos años— se aprobó la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, que ocupa la atención de los autores de este libro. Una operación política ambiciosa que, después de superar resistencias de múltiples actores, se tradujo en la modificación sustantiva de once artículos constitucionales, y que contiene ocho interesantes artículos transitorios con mandatos muy específicos para la actuación legislativa por parte del Congreso de la Unión y, en un caso, de los congresos locales. Se trata, por su contenido, sentido y alcance, de una operación normativa que contrasta radicalmente con la realidad a la que pretende normar y en la

que está llamada a surtir efectos. Por lo mismo, es una reforma prometedora, que merece celebrarse. Después de todo, aun cuando —como ya hemos advertido— las normas constituyen solamente una aspiración formal de lo que la sociedad pretende para sí misma, también lo es que en esa medida las reformas como esta son un paso —en este caso, decidido— en la dirección correcta. En su conjunto, las normas reformadas delinean un nuevo paradigma en el constitucionalismo mexicano, porque, por un lado, introducen al concepto de los derechos humanos como eje central de la articulación estatal (sustituyendo la figura arcaica de las “garantías individuales”) y, por el otro, incorporan como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional. De esta manera, imponen una nueva exigencia a los actores políticos de todos los niveles para transformar a la realidad en clave democrática y constitucional.

Los textos que integran este libro, todos ellos escritos por destacadas y destacados académicos de distintas universidades públicas y privadas de México, intentan dar cuenta del origen y el sentido profundo de estos cambios constitucionales. Se trata de trabajos distintos, pero complementarios, que en su conjunto ofrecen al lector un panorama completo de lo que se reformó en junio de 2011. Pero, además, desde la apertura de volumen se ofrece una reconstrucción de la evolución social, política e institucional que hizo posible una operación constitucional, en la que los derechos humanos o fundamentales se colocan como los límites y vínculos que todo poder —público o privado— debe respetar y garantizar. Esto, además, en total sintonía discursiva, normativa e imperativa con el derecho internacional de los derechos humanos. De hecho, este último elemento es una constante que los diferentes autores recuperan en cada uno de los textos, lo cual no podría ser de otra manera, porque ese aspecto es el que justifica que, sin exageraciones, esta reforma imponga y suponga la adopción de un nuevo paradigma en el constitucionalismo mexicano.

Por lo mismo, pensamos que este libro ofrece un mirador privilegiado para comprender el sentido y el contenido de la reforma constitucional de 2011. Los autores —a sugerencia y petición nuestra, como coordinadores del volumen— escribieron sus trabajos pensando en un público que no se reduzca a los estudiosos y los especialistas. Por el contrario, aunque los textos ostentan el rigor de la academia, el libro pretende ser útil para legisladores, servidores públicos y actores de la sociedad civil que viven la exigencia y la lucha por los derechos en el terreno de la práctica. Nuestro propósito común es ofrecer a los lectores, reflexiones sólidas e informadas, pero también accesibles, sobre lo que cambió en la Constitución, sobre su impor-

tancia, sobre su potencial transformador y, por supuesto, también sobre sus límites y defectos. Pensamos que, en ese sentido, esta baraja de textos es una excelente llave de lectura para comprender la reforma y para valorar críticamente sus alcances.

Los textos abordan prácticamente todos los temas involucrados en la reforma. Sin embargo, antes de concluir esta presentación consideramos importante detenernos en tres cuestiones, que vale la pena destacar:

La primera tiene que ver con el cambio en la nomenclatura constitucional. La denominación con la que se encabeza el capítulo primero, título primero, de la carta magna, a partir de la reforma, es totalmente innovadora: “De los derechos humanos y sus garantías”. Es decir, como ya adelantamos, se ha dejado atrás la caduca denominación de “Garantías individuales”. No se trata de un cambio meramente semántico o cosmético. Aunque nosotros hubiésemos preferido el concepto de “derechos fundamentales” —sobre todo por la impronta jusnaturalista que caracteriza a la noción de “derechos humanos”—, reconocemos que la nueva denominación ofrece un texto constitucional mucho más moderno y abierto, que entra en sintonía con las corrientes progresistas del pensamiento jurídico contemporáneo. Sobre todo porque la mayor parte de la doctrina constitucional mexicana y extranjera coincide en que el término de “garantías” debía abandonarse. De hecho, la propia doctrina ha subrayado la necesidad de distinguir entre los derechos —llámeseles humanos o fundamentales— y sus garantías, porque una cosa es el aspecto sustantivo que se protege y otra el aspecto adjetivo o procesal con el que se ofrece protección. La nueva redacción constitucional parte de esa elemental distinción, que nos recuerda que una cosa son los derechos y otra sus medios de tutela. Con ello se supera una confusión, que hasta ahora había tenido consecuencias nocivas en la comprensión de las capacidades normativas y vinculantes de algunos derechos particularmente sensibles, como lo son los derechos sociales (vivienda, salud, educación, medio ambiente, etcétera).

La segunda cuestión que queremos comentar se refiere a la modificación del artículo 3o. constitucional, que incorpora el imperativo para el Estado, de colocar a los derechos humanos como uno de los ejes de su política educativa. Sobre esta reforma no existe un texto en el libro, y nos pareció necesario advertirlo a los lectores. Sobre todo porque se trata de un mandato constitucional expreso que apuesta por la educación en derechos de las próximas generaciones, y en esa medida busca abonar en la dimensión del cambio cultural, necesario para anclar en una sociedad el respeto a las libertades y demás derechos fundamentales. Conviene recordar que la educación, además de ser en sí misma un derecho fundamental, es una

poderosa herramienta para potenciar las garantías de los otros derechos, no sólo porque constituye una herramienta para el mejor ejercicio de algunos de ellos (piénsese, por ejemplo, en la libertad de expresión, en el derecho al sufragio, en la libertad de trabajo, etcétera), sino también porque, como acabamos de advertir, sirve para generar una cultura de la legalidad basada en los derechos de todas y todos. Ésa es la dirección concreta de la reforma mencionada.

La tercera cuestión que queremos subrayar tiene que ver con las modificaciones al artículo 102, apartado B, de la Constitución. Una parte muy relevante de los cambios realizados a ese precepto se analizan con profundidad en el texto dedicado al tema (cuyo autor es el reconocido constitucionalista Jorge Carpizo, y que, como el lector constatará, fue redactado antes de la aprobación de la reforma). Su trabajo está dedicado a la trascendente (y polémica) decisión de trasladar la facultad de investigación de “violaciones graves de derechos” que hasta ahora tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hacia la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pero las modificaciones a dicho artículo también abarcaron otros aspectos relevantes que —por no ser su propósito— no son abordados en ese texto del libro. Por ejemplo, a partir de la reforma, el artículo 102 señala que cualquier recomendación emitida por la CNDH o por una comisión estatal de derechos humanos debe ser contestada necesariamente. Esto supone una obligación relevante para el Estado, porque incluso las negativas deben fundarse y motivarse públicamente. Además, cuando alguna autoridad se niegue a aceptar una recomendación de la CNDH o de alguna comisión estatal, el Senado de la República (o en sus recesos la Comisión Permanente) podrá citarla a fin de que explique las razones de su negativa. Dicha facultad también corresponde a las legislaturas de las entidades federativas. Con ello se fortalece la dimensión pública y deliberativa que debe estar presente en todo ejercicio de defensa de los derechos humanos. La exposición pública de las razones para no cumplir una recomendación constituye el punto de partida para un debate político y social alrededor de un tema que nos interesa a todos y todas.

Esperamos que los lectores encuentren en el libro, argumentos suficientes para valorar el alcance de esta importante operación constitucional, que abarca a éstas y las demás reformas. Se trata de un volumen que se aparta de la dogmática del derecho y abre su análisis a las dimensiones sociales, políticas y jurisdiccionales de las normas reformadas, dimensiones que nos reiteran que las reformas constitucionales son importantes, pero insuficientes para cambiar la realidad. De hecho, los autores de este volumen son internacionalistas, politólogos y juristas que, con su mera presencia en estas

páginas, dan testimonio de la multidisciplinariedad que demanda el estudio de los derechos y de la complejidad que supone ofrecerles garantías. A ellas y ellos nuestro respeto y reconocimiento.

En un cierto sentido el lector tiene en sus manos un libro militante que aspira a contribuir a que la agenda de los derechos se convierta en el programa social y político del México del presente. Ésa es nuestra convicción y de todos quienes colaboraron en su realización. Queremos agradecer, en particular, a Beatriz Camarillo, quien con gran diligencia y profesionalismo se dio a la difícil tarea de coordinar a los coordinadores, de auxiliarnos en nuestras tareas y de ayudarnos a revisar y organizar los materiales. Ambos queremos expresarle nuestro reconocimiento por ello, con la convicción de que por jóvenes estudiosas como ella, así como por profesionales como los que trabajan en el área de publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas, la UNAM ha llegado a ser lo que es.

Coyoacán y San Ángel
Agosto de 2011