



**CRITERIOS PARA LA ADECUACIÓN DE LA
NORMATIVIDAD INTERNA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**ARMONIZACIÓN NORMATIVA PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DERIVADA DE LA
REFORMA CONSTITUCIONAL DE
DERECHOS HUMANOS**

DRA. JULIETA MORALES SÁNCHEZ
DIRECTORA GENERAL DEL CENADEH, COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS
jmorales@cndh.org.mx

- La situación actual de nuestro planeta es sumamente compleja y preocupante. Actualmente en el mundo hay 7 mil millones de habitantes; para 2050 serán 9 mil millones de personas. Una de cada cinco personas -- 1,400 millones-- actualmente vive con 1.25 dólares diarios o menos. Mil quinientos millones de personas en el mundo no tienen acceso a la electricidad. Casi mil millones de personas pasan hambre todos los días.
- En 2025, se prevé que el paulatino agotamiento de los recursos hídricos afecte a más de 1,800 millones de personas. Los factores ambientales adversos aumentarán los precios mundiales de los alimentos en 30% a 50% --en términos reales, en las próximas décadas-- con graves consecuencias para los hogares pobres.

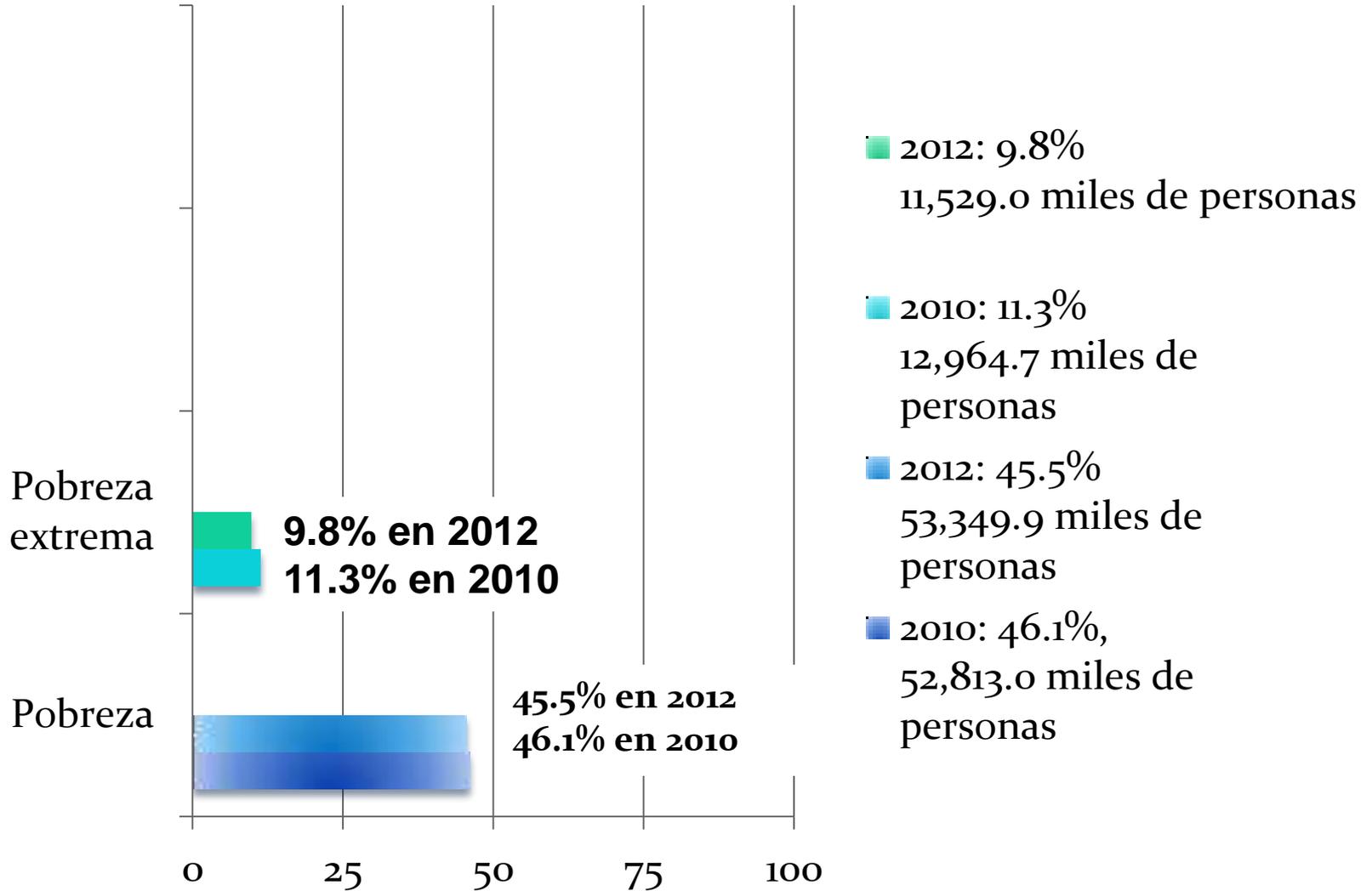
- En América habían 174 millones de habitantes en situación de pobreza, 73 millones de ellos en condiciones de pobreza extrema o indigencia.
- La llamada “economía del cuidado” ha cobrado mayor relevancia en la agenda pública a partir de la evidencia de que la carga del cuidado se distribuye desigualmente entre los sexos y se concentra en las mujeres. Este mecanismo reproduce las brechas socioeconómicas.

POBREZA EN AMÉRICA LATINA

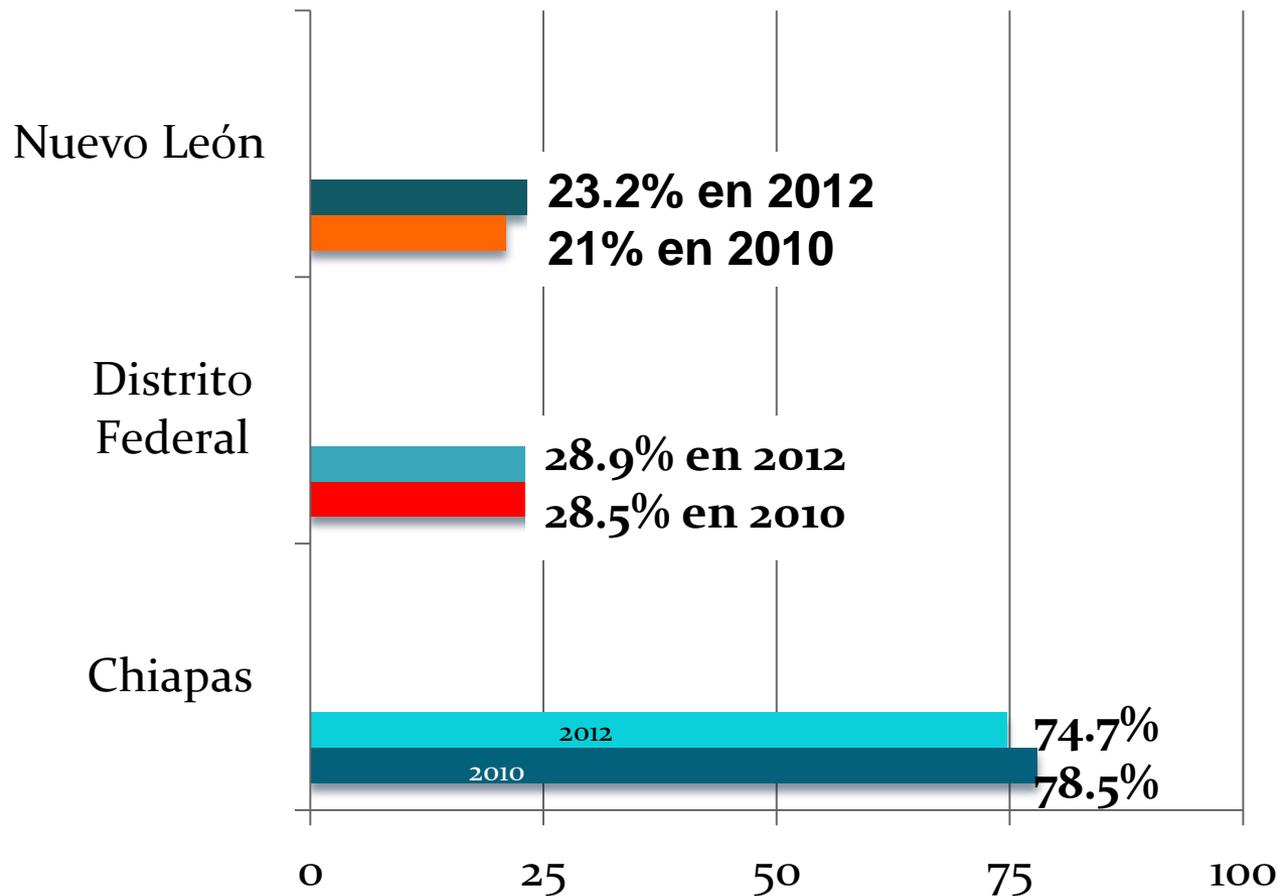
País	Pobreza	Indigencia
México	36.3%	13.3%

Fuente: CEPAL

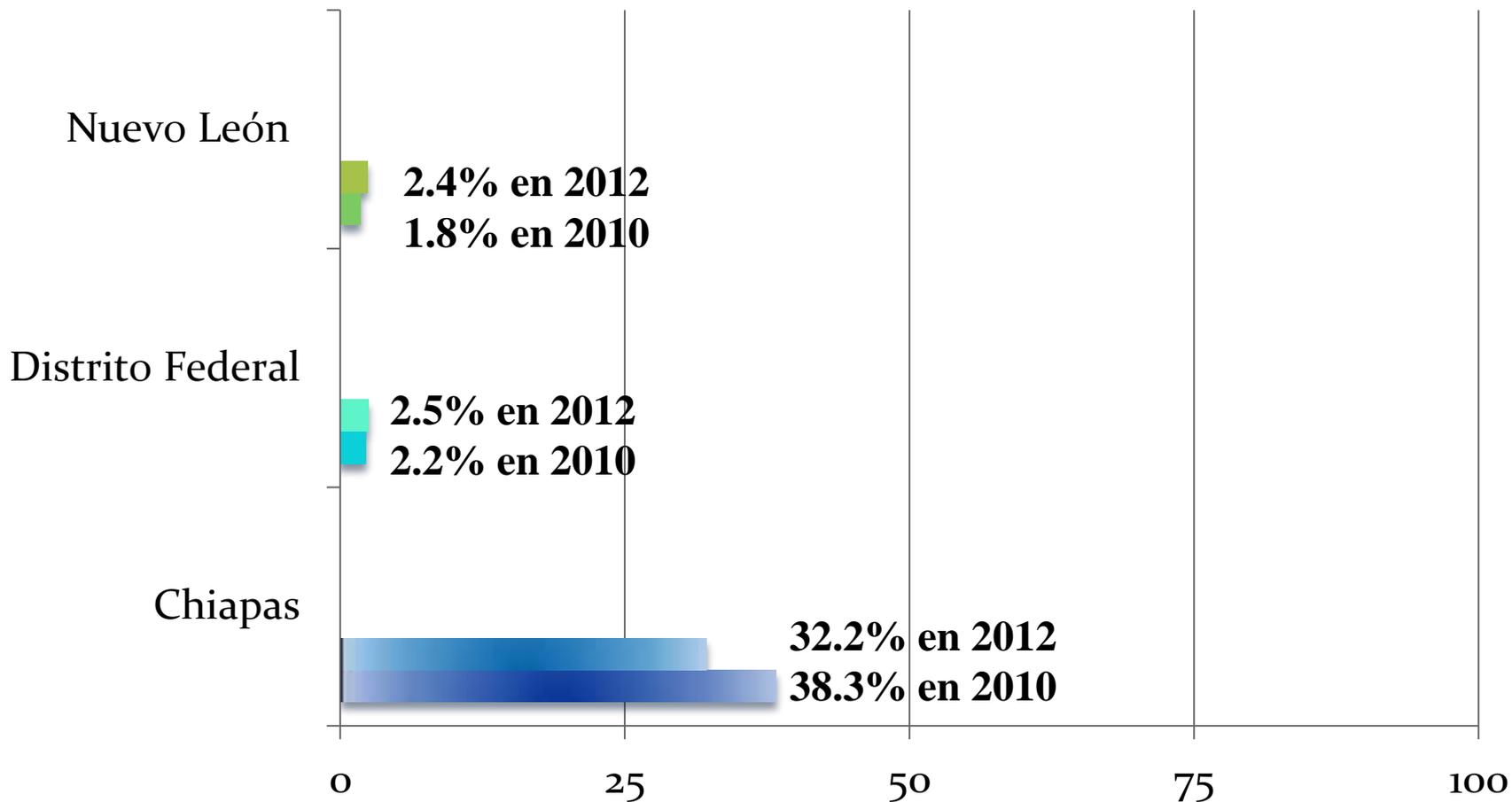
POBREZA EXTREMA Y POBREZA



POBREZA CHIAPAS, DISTRITO FEDERAL Y NUEVO LEÓN



POBREZA EXTREMA CHIAPAS, DISTRITO FEDERAL Y NUEVO LEÓN



POBREZA (CONEVAL, 2012)

POBRES EXTREMOS

11.5 millones

9.8%

POBRES MODERADOS

41.8 millones

35.7%

VULNERABLES POR CARENCIA SOCIAL

33.5 millones

28.6%

VULNERABLES POR INGRESO

7.2 millones

6.2%

POBLACIÓN NO POBRE Y NO VULNERABLE

23.2 millones

19.8%

LA DESIGUALDAD NO ES IGUAL PARA TODOS

- El 70% de las personas que viven en la pobreza son mujeres.
- 500 mil mujeres mueren al año por complicaciones relacionadas con el embarazo.
- Las mujeres representan dos tercios de las personas adultas analfabetas del mundo.
- Una de cada tres mujeres del mundo sufre algún tipo de violencia a lo largo de su vida.
- En 2006, la diferencia salarial entre hombres y mujeres en algunos países fue de entre 30% y 40%
- Hay 77 millones de niñas y niños en edad escolar que no van a la escuela, de los cuales dos tercios son niñas.

Derechos contenidos en tratados internacionales

Texto previo a la reforma

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Texto vigente

Artículo 1. 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.



ART. 1° CONSTITUCIONAL: SEGUNDO PÁRRAFO

Principio Pro
Persona

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.**

Cláusula de
Interpretación
Conforme

PRINCIPIO PRO PERSONA

**Principio
pro
persona**

Quando existan **diferentes interpretaciones posibles a una norma jurídica**, se deberá elegir aquella que más proteja a la persona

Quando se puedan aplicar **dos o más normas jurídicas**, se deberá elegir aquella que mejor proteja a la persona.

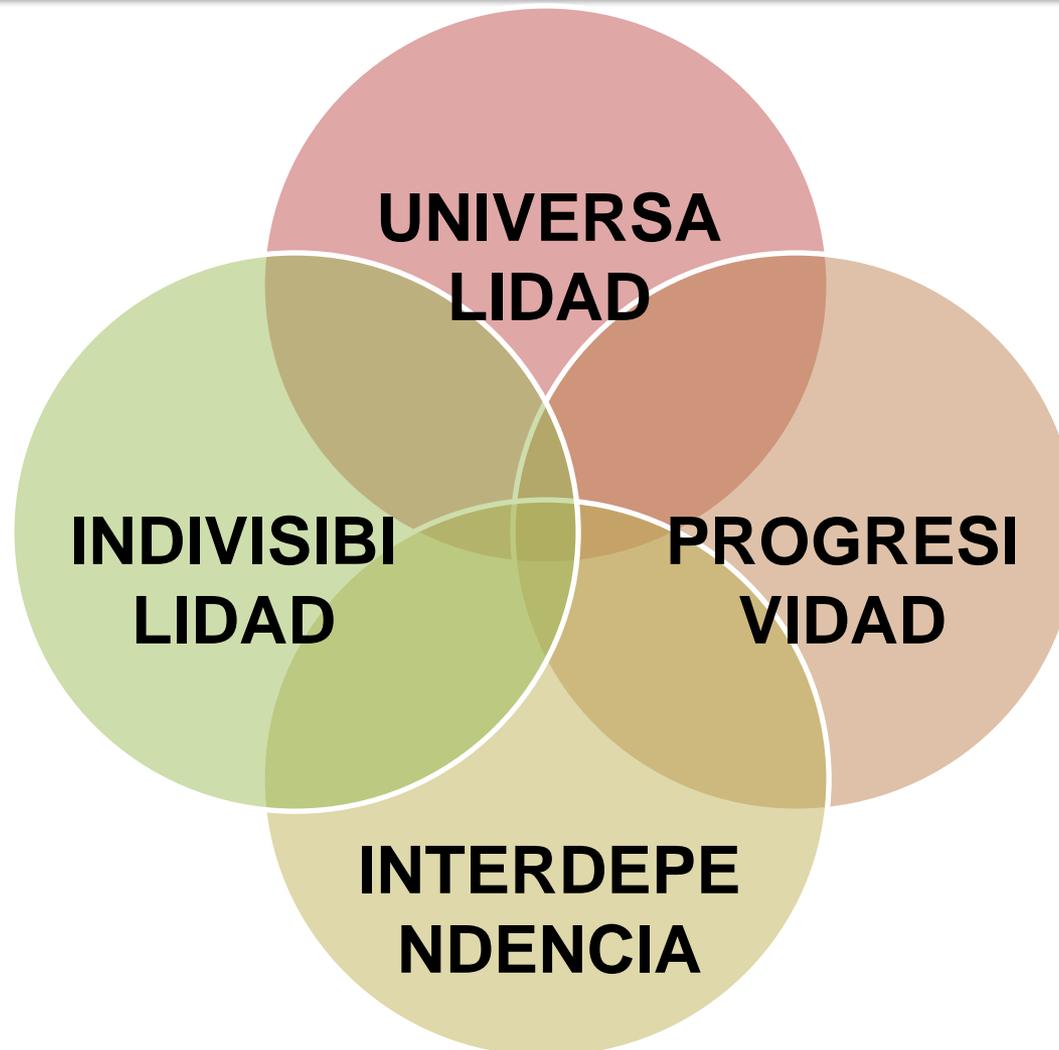


ART. 1° CONSTITUCIONAL: TERCER PÁRRAFO

PRINCIPIOS RECTORES Y OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y DEBERES DE REPARACIÓN DE VIOLACIONES

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.

PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS



No discriminación

Texto anterior a la reforma	Texto vigente
<p>Artículo 1 [...] [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	<p>Artículo 1 [...] [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias <u>sexuales</u>, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>

- ARMONIZACIÓN LEGAL.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 29

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 33

- ARMONIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- RECEPCIÓN DE TRATADOS
INTERNACIONALES

- El Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios fue publicado en el *DOF* el 5 de enero de 2015.

COMPLEJIDADES

- PRO PERSONA, OIC
- CONOCIMIENTO DEL DIDH
- DIFUSIÓN ENTRE LAS PERSONAS
- TRANSVERSALIZACIÓN EN TODAS LAS ÁREAS Y ESPECIALIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD:
LA EDIFICACIÓN DE UN PARADIGMA**

EVOLUCIÓN DEL CONTROL EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA. ¿QUIÉNES DEBEN EJERCERLO?

- EN PRIMERA INSTANCIA, SE HABLABA DEL “PODER JUDICIAL”, “ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL”, “JUECES” O “JUZGADOR”.

Cfr. Caso Almonacid Arellano y otros, párr. 124; Caso Trabajadores Cesados del Congreso, párr. 128; Caso La Cantuta, párr. 173; Caso Boyce y otros, párr. 78; Caso Heliodoro Portugal, párr. 180; Caso Radilla Pacheco, párr. 339; Caso Fernández Ortega, párr. 236; Caso Rosendo Cantú, párr. 219; y Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña, párr. 202.



- EN SENTENCIAS DE LA ETAPA MÁS RECIENTE, LA CORTE INTERAMERICANA SE HA REFERIDO AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD COMO FUNCIÓN DE “**LOS JUECES Y ÓRGANOS VINCULADOS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN TODOS LOS NIVELES**”, expresión que parece extender considerablemente el ámbito subjetivo de esa función. Será necesario reflexionar sobre la pertinente interpretación de tan amplio señalamiento --que suscita dudas--, en forma que permita la buena operación del control.
- *Cfr. Caso Cabrera García y Montiel Flores, párr. 225; Caso Gelman, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 193; Caso Chocron, Sentencia de 1 de julio de 2011, párr. 164; Caso López Mendoza, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, párr. 226; Caso Fontevecchia y D’Amico, Sentencia de 26 de noviembre de 2011, párr. 93; Caso Atala Riffo y niñas, Sentencia de 24 de febrero de 2012 párr. 282.*

CASO ALMONACID

124. La Corte es consciente que **los jueces y tribunales internos** están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, **sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella**, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, **el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad”** entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el **Poder Judicial** debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana (...)

CASO CABRERA GARCÍA Y MONTIEL F

225. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las **autoridades internas** están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, **todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél**, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. **Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad”** entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, **los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia** deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana (...)

CASO GELMAN (2011)	CASO MASACRE DE SANTO DOMINGO (2012)	CASO MENDOZA Y OTROS (2013)
<p>239. (...) la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad”, que es <u>función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.</u></p>	<p>142. La responsabilidad estatal bajo la Convención sólo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de declarar la violación y reparar el daño ocasionado por sus propios medios. Esto se asienta en el principio de complementariedad (subsidiariedad), que informa transversalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (...) De tal manera, el Estado “es el principal garante de los derechos humanos de la personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, [en su caso,] reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano (...) Esas ideas también han adquirido forma en la jurisprudencia reciente bajo la concepción de que <u>todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un “control de convencionalidad”.</u></p>	<p>221. Al respecto, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que, cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y ejecutivo, cuyos miembros deben velar por que los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y los tratados de derechos humanos de los cuales es Parte el Estado, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, como el ministerio público, deben tener en cuenta no solamente la Convención Americana y demás instrumentos interamericanos, sino también la interpretación que de estos ha hecho la Corte Interamericana.</p>

- En toda instancia democrática “debe primar el control de convencionalidad, que es función y **TAREA DE CUALQUIER AUTORIDAD PÚBLICA** y no sólo del Poder Judicial”. *Caso Gelman*, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 239.
- El Tribunal observa que **no fue ejercido el control de convencionalidad por las autoridades jurisdiccionales del Estado** y que, por el contrario, la decisión del Supremo Tribunal Federal confirmó la validez de la interpretación de la Ley de Amnistía sin considerar las obligaciones internacionales de Brasil derivadas del derecho internacional. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 177.
- RIESGOS DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

EXPEDIENTE VARIOS 912/2010

Tipo de control	Órgano y medios de control
<u>Concentrado</u>	Poder Judicial de (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo
<u>Difuso</u>	a) Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales
<u>Interpretación más favorable</u>	Todas las autoridades del Estado mexicano (PRINCIPIO PRO PERSONA)

CONTRADICCIÓN DE TESIS

293/2011

- La contradicción 293/2011 fue abordada los días 12 y 13 de marzo de 2012, y el 15 se retiró el proyecto a fin de elaborar una nueva propuesta.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) volvió al estudio y resolución de esta contradicción durante los días 26, 27 y 29 de agosto, 2 y **3 de septiembre de 2013.**
- Previamente, en el Expediente Varios 912/2010, resuelto del 4 al 14 de julio de 2011, la SCJN se pronunció, generando tesis aislada, en torno al carácter vinculante de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México y el carácter orientador de la restante jurisprudencia interamericana.

- **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**

- **JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.**

IMPLICACIONES

VARIOS 912/2010

- 5 sentencias vinculantes
- Capacitación de juezas y jueces, así como operadores jurídicos de 2011 a 2013.

CONTRADICCIÓN
293/2011

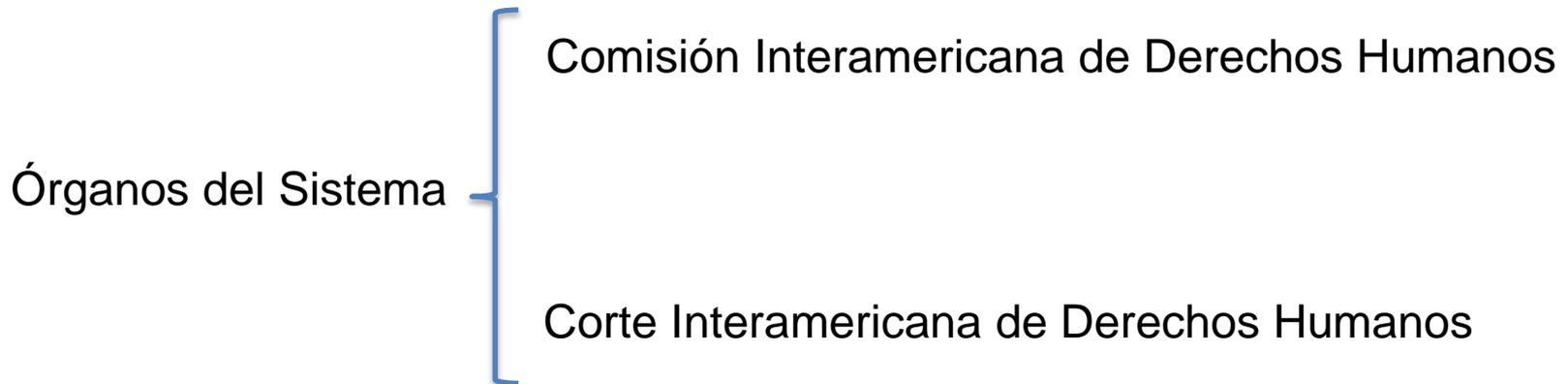
- Sentencias de la Corte Interamericana (más de 260 sentencias).
- Efectos en capacitación, promoción, difusión y educación en derechos humanos



CONTEXTOS DE POBREZA Y SISTEMA INTERAMERICANO

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

- Convención Americana sobre Derechos Humanos



- ¿ARMONIZACIÓN NORMATIVA VS DERECHOS HUMANOS?
- EJEMPLO: ARTÍCULO 57 DEL CODIGO DE JUSTICIA MILITAR
- *Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y Otros, y Rosendo Cantú y Otra*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 17 de Abril de 2015, párr. 16.



La pobreza puede obstaculizar el acceso a la justicia.

La CorteIDH entendió que podría presentarse una violación a las garantías judiciales si una persona, por **razones de indigencia**, o por no poder pagar la suma dineraria necesaria para afrontar los trámites pertinentes se viera impedida de defender sus derechos en un proceso judicial **(Opinión Consultiva OC-11/90)**.

La imposibilidad de agotamiento de los recursos internos por carencia de recursos para costearlos supone una discriminación por posición económica.

OPINIÓN CONSULTIVA 11/90

1. Que si, **por razones de indigencia o por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente**, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, **no puede exigírsele su agotamiento**.

2. Que, en las hipótesis planteadas, **si un Estado Parte ha probado la disponibilidad de los recursos internos**, el reclamante **deberá demostrar que son aplicables las excepciones del artículo 46.2 y que se vio impedido de obtener la asistencia legal necesaria** para la protección o garantía de derechos reconocidos en la Convención.

- ¿Por qué es necesaria la adecuación normativa?
- ¿Qué implicaciones jurídicas, presupuestales y sociales trae la adecuación normativa?

RETOS PARA LA INCIDENCIA DEL DERECHO

- ¿Cómo solventar las barreras presupuestales?
- ¿Qué acciones deberían realizarse para iniciar procesos de armonización normativa?

MESA DE ARMONIZACIÓN, CASOS SCJN