

LA INTERPRETACIÓN CONFORME EN EL ESCENARIO
JURÍDICO MEXICANO. ALGUNAS PAUTAS
PARA SU APLICACIÓN A CINCO AÑOS
DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011
*THE PRINCIPLE OF CONSISTENT INTERPRETATION
IN THE MEXICAN LEGAL SCENE. SOME GUIDELINES
FOR ITS IMPLEMENTATION TO FIVE YEARS
OF THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2011*

José Luis Caballero Ochoa

Resumen

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 trajo consigo una cantidad importante de cambios en el diseño constitucional y en la labor de aplicación e interpretación de las normas. La principal herramienta que nos ha legado es el principio de interpretación conforme, la cual persigue dos propósitos: asegurar la integración normativa de los derechos y resolver las tensiones, conflictos o antinomias que se presenten entre los mismos. La interpretación conforme constituye el principio por el cual las normas relativas a los derechos humanos son, en su carácter de estándares

* Académico-Investigador y actual Director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Agradezco mucho la colaboración de Daniel García Huerta y Yair Ríos en la elaboración de este trabajo.

de mínimos, objeto de una remisión hacia la Constitución y los tratados internacionales para efectos de su aplicación más protectora. El modelo mexicano de interpretación conforme ha adoptado una naturaleza *sui generis* en la medida que las remisiones interpretativas no se dan únicamente respecto a los tratados internacionales, sino también respecto a la propia Constitución. Finalmente, resulta necesario analizar el proceso de incorporación en las constitucionales locales de los principios de bloque de constitucionalidad y de convencionalidad y de la cláusula de interpretación conforme, pues nos encontramos ante la existencia de un trinomio interpretativo Constitución-tratados internacionales-constituciones locales.

Palabras clave: Reforma constitucional, artículo 1o., principio de interpretación conforme, derechos humanos, principio pro persona, bloque de constitucionalidad, bloque de convencionalidad, Constitución, tratados internacionales, constituciones locales.

Abstract

The constitutional reform on human rights of 2011 brought significant changes in the constitutional design and in the task of application and interpretation of the law. The main tool that has given us is the principle of consistent interpretation, which has two purposes: to ensure the integration of rights in the law and to solve tensions, conflicts or contradictions that may arise between them. The principle of consistent interpretation is the principle that the human rights laws are, in their role as minimum standards, object of a remission to the Constitution and international treaties for purposes of the most protective application. The Mexican model of consistent interpretation has a *sui generis* nature because of the interpretative referrals are not given only with respect to international treaties, but also with respect to the Constitution. Finally, it is necessary to analyze the process of incorporating in the local Constitutional the principles of block of constitutionality, block of conventionality and consistent interpretation clause, because we are facing an interpretative trinomial: Constitution, international treaties and local constitutions.

Keywords: Constitutional amendment / reform, article 1o., the principle of consistent interpretation, human rights, pro person interpretation, block of constitutionality, block of conventionality, Constitution, international treaties, local Constitutions

1. Introducción

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 trajo consigo una cantidad importante de cambios en el diseño constitucional y en la labor de aplicación e interpretación de las normas. Desde entonces, ríos de tinta han caracterizado el análisis de sus implicaciones y consecuencias, no sólo para el ámbito general de la aplicación de los derechos, sino particularmente para la labor jurisdiccional en su defensa. En el contexto de apertura jurídica que sustenta la reforma, estos ejercicios resultan necesarios para la consolidación y efectiva operatividad de las herramientas con las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM o la Constitución) ha dotado a la aplicación de los derechos humanos, así como para documentar una ruta que a ratos parece más bien incierta, en un país suspicaz ante su avance.

El principio de interpretación conforme es, a mi juicio, la principal herramienta con que nos ha dotado esta cobertura constitucional para la aplicación de los derechos humanos, porque evidencia que este material normativo amplía su cobertura protectora mediante remisiones interpretativas más favorables entre distintos ordenamientos, a partir de su conformación como contenidos de estándares de mínimos. En el presente texto haré una breve descripción del que, me parece, es el sentido y el propósito de este sistema que se encuentra albergado en el artículo 1o. párrafo segundo de la CPEUM.

2. Elementos de consideración en la aplicación del sistema interpretativo

a. El presupuesto. Bloque de constitucionalidad/convencionalidad

He señalado a lo largo de mis trabajos la existencia de modelos diferenciados ante la incorporación de los derechos humanos contenidos en tratados interna-

cionales, en el andamiaje constitucional de diversos Estados. Es importante destacar que el modelo que caracteriza la estructura del artículo 1o. de la Constitución se inscribe en lo que llamo un *modelo híbrido*. Este tipo de diseño hace referencia a dos elementos básicos presentes en el derecho comparado. Por una parte, resalta el alcance constitucional de los derechos humanos reconocidos en dichos tratados (párrafo primero) y, por otro lado, determina la necesidad de realizar una interpretación conforme respecto de esos mismos instrumentos junto con la Constitución, y de la mano del principio *pro persona* (párrafo segundo). Es decir, se conforma un bloque de constitucionalidad/convencionalidad en materia de derechos que detona el ejercicio interpretativo, teniendo como referentes los elementos normativos presentes en el bloque.

El artículo 1o., párrafos primero y segundo, de la Constitución establece:

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.

Del párrafo primero, puede apreciarse que, por mandato constitucional, el canon de reconocimiento y aplicación de los derechos humanos se conforma por todos aquellos derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales

de los que el Estado mexicano sea parte.¹ Esto quiere decir que, tanto las normas constitucionales como las normas contenidas en tratados internacionales, en conjunto, determinarán las posibilidades de ampliación de los derechos humanos y serán el estuario de las remisiones normativas que, por vía de la interpretación conforme, se haga de todas las normas en la materia.

Al establecer el conjunto de derechos humanos con los que todas las personas cuentan, se deja atrás la idea de resolver los conflictos normativos entre derechos bajo la égida del sistema de fuentes del derecho –modificación epistemológica que es importantísima para avanzar al derecho de los derechos humanos en México– en el cual ha predominado *a priori* la Constitución. Bajo esta nueva perspectiva, el sistema de fuentes de los derechos humanos funciona como el criterio de identificación de un bloque, determinado como un conjunto de derechos.

Figura 1



¹ Lo que no obsta para que, desde luego, puedan reconocerse derechos no expresamente consignados en estos catálogos normativos, a través de desarrollo jurisprudencial. Como ha ocurrido con el derecho al Juez natural, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o del derecho al libre desarrollo de la personalidad, en México, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN o Suprema Corte), ha optado por reconocer al bloque de constitucionalidad/convencionalidad, denominándolo "parámetro de control de la regularidad constitucional".

Es uno de los elementos positivos de la contradicción de tesis 293/2011. La Suprema Corte avanzó un paso sobre el tema de la producción de las normas sobre derechos humanos, señalando la ausencia de jerarquía entre las fuentes de reconocimiento de derechos dentro de nuestro sistema jurídico,² aunque de manera contradictoria, porque a la vez determinó la prevalencia de las normas que establecen restricciones a los derechos humanos previstas en la Constitución, simplemente por encontrarse en ese cuerpo normativo; de manera que regresó de inmediato al imaginario vertical de la "fuente suprema", lo que, me parece, contradice el sentido de las normas albergadas en el artículo 1o.

Es interesante notar que en esta determinación, la SCJN tuvo la mirada atenta en las fuentes –como suele suceder– y no en el contenido de los derechos; tampoco en la necesidad de verificar un test de compatibilidad de las restricciones con otros derechos presentes en la Constitución. En relación con el punto concreto, me parece que el aspecto nodal no está en la discusión sobre la prevalencia de la CPEUM sobre los tratados o viceversa, sino en que las restricciones a los derechos humanos no se acreditan en sí mismas; deben convalidarse en

² Al respecto véase una de las tesis derivadas de esta resolución, que lleva por rubro "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" en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que "De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos". Fue aprobada por el Pleno el 18 de marzo de 2014, con el número 20/2014 (10^ª).

la protección de otro derecho, manteniendo un mínimo de ejercicio del derecho que ha sido sometido a la restricción.³

Sostengo, además, que detrás de esta reticencia hay una postura añeja, de fondo, que es evitar a toda costa un examen de las normas constitucionales (en este caso, las restricciones) La resistencia subsistente en nuestro sistema de interpretación, para conceder que las disposiciones de la Constitución puedan someterse a control. Sin embargo, no debería ser posible escapar a este cuestionamiento ante nuestro modelo específico de interpretación/control, que no va de la Constitución hacia los tratados, como es el caso del derecho comparado, sino hacia la Constitución y los tratados. De manera que se nos ha dejado con un gran faltante de la ecuación: el contraste de las restricciones constitucionales en relación con derechos previstos en la propia Constitución.

Aunque es una cuestión menor, tampoco concuerdo con la idea de que la expresión acuñada por la Suprema Corte para identificar al conjunto de derechos reconocidos en la CPEUM, pueda ser sinónimo del "bloque", porque éste se conforma como el conjunto de derechos susceptibles de elección para el ejercicio interpretativo, mientras que el "parámetro de control" remite necesariamente al producto de un ejercicio interpretativo que marca los elementos de contenido de los derechos. Es decir, el parámetro, a mi juicio, sería el producto de las remisiones interpretativas entre Constitución y los tratados internacionales (de ahí que incluya a la jurisprudencia emitida en ambas sedes) y que arroja un resultado de elementos de contenido constitucional/convencional específico de los derechos; una dimensión paramétrica a la que deben ajustarse las normas o los

³ He hecho una crítica puntual al tema de las restricciones en *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, 2a ed., México, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2014, pp. 256-260.

actos de autoridad.⁴ Este sentido de "parámetro" debe fortalecerse con la ruta de interpretación que considera como parte del contenido de los derechos a los precedentes judiciales (Bloque de constitucionalidad/convencionalidad interpretado).

b. Definición y alcances de la interpretación conforme de acuerdo con el modelo mexicano.

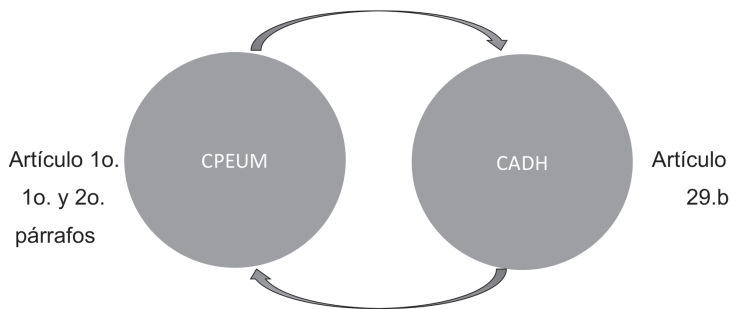
i) En términos generales puede decirse que la interpretación conforme constituye el principio por el cual las normas relativas a los derechos humanos son, en su carácter de estándares de mínimos, objeto de una remisión hacia la Constitución y los tratados internacionales para efectos de su aplicación más protectora. Ello implica reconocer que constituyen elementos normativos susceptibles de ampliación, y que requieren de un traslado o remisión hacia otros ordenamientos a fin de dotarlos de un umbral más robusto de protección.

El esquema de remisión que caracteriza al proceso de interpretación puede darse a través de distintas formas. Se da el caso, por ejemplo, de modelos que prevén la remisión de derechos hacia documentos internacionales específicos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Portugal); o a través de diseños en los que la remisión se agota en los tratados internacionales, pero siempre respecto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (España). Otras variantes del modelo incluyen la incorporación de la cláusula de interpretación conforme de la mano del principio *pro persona*, como en el caso mexicano, que además, como ya he señalado, incluye a la propia Constitución y a los tratados internacionales en calidad de referentes interpretativos, lo cual es inédito en el contexto de la presencia del modelo en las diferentes constituciones.

⁴ Entre nosotros, este aspecto ha sido señalado por César Astudillo en su obra, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, Tirant Lo Blanch/ IJ-UNAM, México, 2015.

ii) Los principios de progresividad, o el *pro persona* que acompaña a la interpretación, son deudores de la idea de los estándares de derechos humanos, concebidos como elementos normativos de mínimos. Así lo expresa el artículo 1o. párrafo primero al señalar expresamente como acotados los casos de restricción de derechos, pero no los de su ampliación, la que puede potenciarse a partir del ejercicio interpretativo radicado en el párrafo segundo. De igual forma, encontramos en otras cartas de derechos este sentido de "mínimos", por ejemplo, en el artículo 29.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que da preferencia a interpretaciones más amplias y expansivas en sede nacional,⁵ y que ejemplifica lo que las constituciones y tratados internacionales predicán de sus propios catálogos de derechos. De esta forma, las remisiones interpretativas van de la norma nacional a la internacional e incluso viceversa, con el propósito de obtener el estándar más protector.

Figura 2



iii) El modelo de interpretación conforme implica la presunción de constitucionalidad de las normas; lo que permite advertir tres posibles escenarios como resultado del ejercicio interpretativo:

⁵ Artículo 29. "Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: (...) b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados."

- a) Que se valide la constitucionalidad/convencionalidad de la norma, y se opte por el contenido que más proteja a la persona.
- b) Que la norma sea compatible constitucional y convencionalmente, si es interpretada de conformidad con la CPEUM y los tratados internacionales; tal como ha ocurrido en definiciones de diversos casos en la práctica internacional y mexicana. Por ejemplo, en cuatro fallos relacionados con México,⁶ la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó la convencionalidad de la institución de la jurisdicción militar prevista en el artículo 13 de la CPEUM, mientras se ajustara a una interpretación de su alcance, de conformidad con diversas previsiones constitucionales y convencionales.
- c) Que la norma se determine inconstitucional/inconvencional, como resultado del ejercicio interpretativo. Esto implicaría una insuficiencia normativa, porque no se alcanzaría el nivel del estándar mínimo que permitiera solventar las normas *interpretadas de conformidad*.

Este aspecto me parece muy importante de destacar, porque en el ejercicio cotidiano de aplicación de este principio, la SCJN parece inclinarse por determinar *a priori* si empleará la ruta de la interpretación conforme, cuando opte por mantener la constitucionalidad de la norma, o bien, no aplicarla cuando haya optado, también *a priori*, por determinar la invalidez de la norma objeto de remisión a la Constitución y a los tratados.

⁶ *Caso Radilla Pacheco*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209.

Caso Fernández Ortega y otras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215.

Caso Rosendo Cantú y Otra. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

Caso Cabrera García y Montiel Flores. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

Enfatizo que la aplicación de este principio no es disponible para las operadoras y los operadores jurídicos; es un mandato previsto en la CPEUM: "Las normas sobre derechos humanos se interpretarán...". Determina, aquí sí, el parámetro de regularidad al que deben ajustarse las normas. En este punto, es importante considerar que la implementación de la interpretación conforme es la ruta necesaria para la conformación del contenido normativo de fuente constitucional y convencional. Ello no significa que el ejercicio interpretativo implique necesariamente la convalidación de la norma, sino que permite determinar con certeza las bases constitucionalmente garantizadas a las que puede oponerse una norma determinada.

c. La anatomía del modelo de interpretación conforme en México

El modelo mexicano de interpretación conforme ha adoptado una naturaleza *sui generis* al diferenciarse del derecho comparado, en la medida que las remisiones interpretativas no se dan únicamente respecto a los tratados internacionales, sino también respecto a la propia Constitución. Se abre también la posibilidad para un examen de sus propias disposiciones respecto de otro tipo de disposiciones constitucionales y de disposiciones convencionales.

En la ruta seguida por la SCJN, me parece que éste fue otro avance que clarificó la CT 293/2011, y que no ha sido suficientemente señalado y aprovechado en México. Digamos que durante muchos años, la SCJN fue reactiva, o al menos dubitativa, incluso con posterioridad a la reforma constitucional de 2011, a reconocer lisa y llanamente la remisión de la Constitución a los tratados para efectos de su interpretación más protectora. Sin embargo, en esta resolución la SCJN consideró a la interpretación conforme como una herramienta que "obliga a los operadores jurídicos que se enfrenten a la necesidad de interpretar una norma de derechos humanos—incluyendo las previstas en la propia Constitución—

a considerar en dicha interpretación al catálogo de derechos humanos que ahora reconoce el texto constitucional."⁷

De esta manera, la dinámica del modelo interpretativo presente en la Constitución, asume las siguientes notas:

- Todas las normas relativas a los derechos humanos son objeto de interpretación, incluso las propias normas constitucionales.
- En términos del artículo 1o., la Constitución es un ordenamiento binario en la medida en que funciona como referente interpretativo, pero a la vez sus disposiciones son objeto de interpretación.
- Los tratados internacionales también funcionan como un elemento referente para el ejercicio interpretativo. Sin embargo, a diferencia de modelos como el español, su utilización no se presenta de manera aislada, sino en conjunto con las disposiciones constitucionales, lo que le imprime un carácter propio en relación con lo que acontece en el modelo comparado,⁸ e implica, en primer lugar, determinar el contenido de cada derecho en función de los elementos constitucionales y convencionales.

El sistema mexicano amplía la cobertura del modelo al realizar una interpretación de las normas de derechos humanos—sin importar su fuente (Constitución,

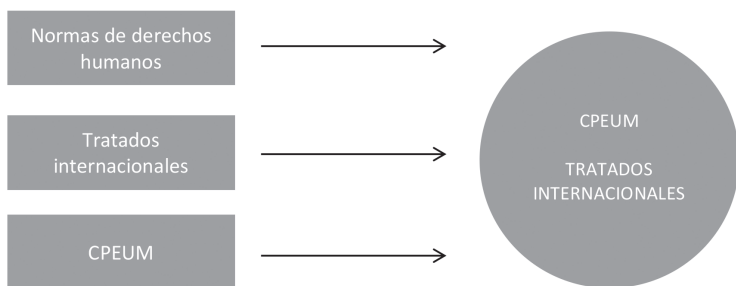
⁷ Considerando Quinto. Estudio de Fondo, p. 34.

⁸ En la Constitución de Perú se establece en sus Disposiciones finales y transitorias: CUARTA. "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por Perú." El artículo 53 de la Constitución de Kosovo señala: "Los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales garantizados por esta Constitución deberán ser interpretados consistentemente con las decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos". El artículo 10.2 de la Constitución española, por su parte indica: "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España."

tratados internacionales, así como legislación general, federal y local)– conforme a los contenidos de la misma Constitución y los tratados internacionales.

Así, encontramos tres posibles modelos estructurales de aplicación de la interpretación conforme. El que refleja de alguna manera la práctica comparada, y que consiste en la remisión interpretativa de la Constitución con derechos consagrados en diversas normas constitucionales y en tratados internacionales. El segundo, que atiende al contenido normativo de los tratados internacionales, al interpretarse de conformidad con la Constitución y otras normas contenidas en los propios tratados internacionales.⁹ El tercero atiende el escenario más común de interpretar las todas las normas sobre derechos humanos –de carácter general, federal o local– de conformidad con los contenidos de la CPEUM y los tratados internacionales.

Figura 3



La anatomía de este parámetro interpretativo tendría que considerar un par de cuestiones más:

i) Los tratados "de la materia", a los que se refiere el artículo 1o. párrafo segundo de la CPEUM, se constituyen por los instrumentos de los que el Estado mexicano

⁹ Esto implica, desde luego, atender a las reglas de interpretación previstas en los propios tratados internacionales que, al consagrar normas de derechos humanos, prevén la aplicación del principio *pro persona*.

es parte. Es decir, son aquellos que previamente forman parte del bloque de constitucionalidad/convencionalidad que señala el párrafo primero, y se constituyen como referentes interpretativos. Se trata de una cuestión ya definida por la SCJN, por ejemplo, en la misma CT 293/2011. Al referirse al único catálogo o conjunto de derechos previsto en el artículo 1o., párrafo primero de la CPEUM, señaló que "...dicho catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos...".¹⁰

ii) Las normas sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales, que no fueran propiamente de derechos humanos, deben ser consideradas como referentes interpretativos. Es decir, no podría darse el caso de elementos normativos atinentes a derechos humanos que, habiendo sido incorporados al bloque de constitucionalidad/convencionalidad, no fuesen considerados como parte de los referentes de la interpretación, por no encontrarse propiamente en tratados internacionales relativos a derechos humanos (*tratados internacionales de la materia...*).

La SCJN no ha emitido algún criterio al respecto, pero me parece que tendría que ser una interpretación *pro persona* del propio artículo 1o., párrafo segundo.

¹⁰ En el contexto de lo que la SCJN desarrolla como la expresión literal de los aspectos contenidos en los tres primeros párrafos del artículo 1o.:

"(i) los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte integran un *mismo conjunto o catálogo de derechos*; (ii) la existencia de dicho catálogo tiene por origen la Constitución misma; (iii) dicho catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos; y (iv) las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos –lo que excluye la jerarquía entre unos y otros–, así como del principio *pro persona*, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos."

Considerando Quinto. Estudio de Fondo, p. 36.

d. El propósito de la interpretación conforme

Son dos los efectos importantes que se persiguen con la aplicación del principio de interpretación conforme. Por un lado, asegurar la integración normativa de los derechos; y, por otra parte, resolver las tensiones, conflictos o antinomias que se presenten entre los mismos.¹¹ El primer objetivo se dirige a dinamizar las normas que conforman el parámetro de control de la regularidad constitucional, con ampliaciones más protectoras; mientras que el segundo, marca las contenciones entre diferentes parámetros de control de la regularidad constitucional de diversos derechos en juego, o las contenciones ante normas que los regulan.

Es importante señalar que la incorporación de los tratados internacionales al canon interpretativo,¹² no se agota exclusivamente en un contenido taxativo, es decir en el catálogo de derechos que integran los tratados internacionales. Por el contrario, la interpretación conforme requiere, necesariamente, la incorporación de la dimensión hermenéutica generada por los organismos autorizados encargados de la supervisión e interpretación de los tratados internacionales, así como del intérprete constitucional. Es lo que, a mi juicio, conforma en realidad al parámetro de control de la regularidad constitucional.

Desde la perspectiva del modelo amplio de interpretación conforme, la incorporación de los instrumentos internacionales representa un aspecto importante para el proceso de integración normativa en la medida en que: a) asegura la

¹¹ Véase CABALLERO OCHOA, José Luis, *op. cit.*, p. 235.

¹² La expresión de Alejandro Saiz Arnaiz, quien considera que la interpretación conforme representa una obligación de adecuación a los contenidos de los tratados internacionales que por imperativo constitucional devienen en canon hermenéutico de regulación de los derechos y libertades fundamentales en la Constitución. Véase SAIZ ARNAIZ, Alejandro, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, pp. 52-53.

incorporación de aquellos estándares mínimos de protección a los derechos humanos desarrollados en sede internacional; y *b*) permite que tales criterios, posteriormente, sean el referente interpretativo en la jurisdicción nacional. Todo ello representa un importante impacto en la labor jurisdiccional en la medida en que las decisiones nacionales deben ajustarse a este parámetro de integración-interpretación relativo a los derechos humanos.

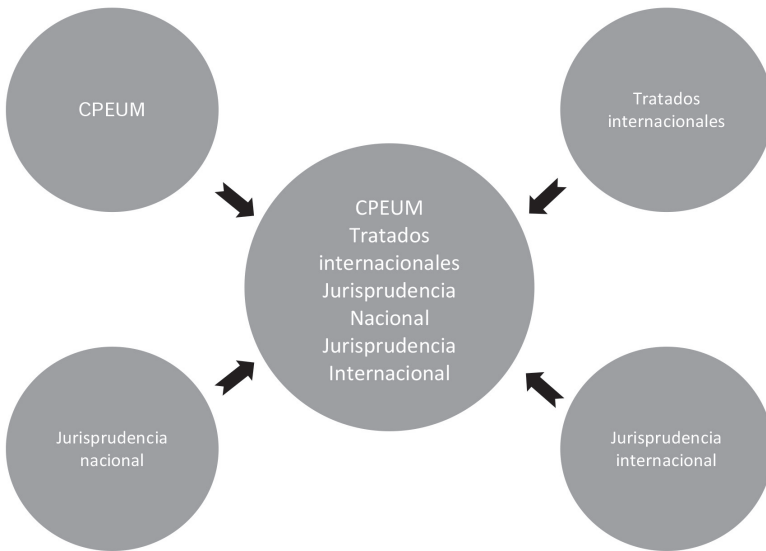
Ahora bien, es importante destacar que este modelo de integración normativa por vía del proceso de integración-interpretación debe ser analizado no desde la perspectiva clásica que considera a la integración normativa como un proceso de colmatación de «lagunas jurídicas». Ello se debe a que, para esta óptica, el proceso de integración normativa supone un sesgo de subsidiariedad/sustitución de una norma por otra; es decir, en cierta medida esconde una visión formal de jerarquía normativa que resulta discordante con los presupuestos básicos de la reforma de junio de 2011. En contraste, la interpretación conforme debe ser entendida como un parámetro armónico de compatibilidad¹³ entre normas de origen nacional e internacional.¹⁴ Se trata entonces del reconocimiento de la cláusula de interpretación conforme como una norma de conexión entre ordenamientos que sirve para la mejor identificación de parámetros interpretativos que tienden a la maximización del potencial protector de los derechos humanos. Parámetros que efectivamente contribuyen a la mejor identificación del contenido de cada derecho fundamental constitucional/convencional.¹⁵

¹³ QUERALT, Argelia, *La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal constitucional*, Prólogo de Enoch Alberti, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 199.

¹⁴ Para una aplicación jurisdiccional de este principio véase la reflexión hecha por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la Sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN el día 12 de marzo de 2012, en relación con su proyecto elaborado para la resolución de la contradicción de tesis 293/2012.

¹⁵ Retomo el concepto de "norma de conexión" y el propósito de "mejor identificación" de la sentencia del Tribunal Constitucional español 64/1991, de 22 de marzo de 1991.

Figura 4

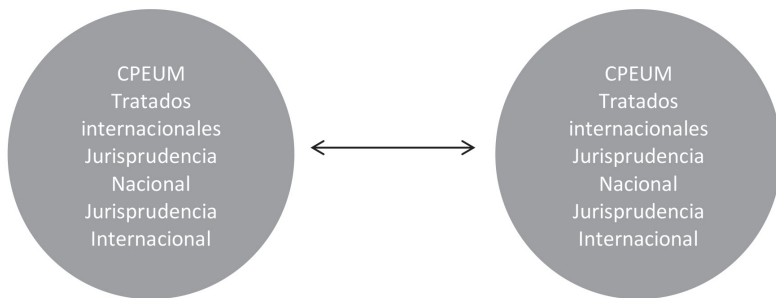


De esta manera, la finalidad del catálogo único de derechos debe ser ulteriormente la integración de su contenido, lo que incluye:

- los elementos constitucionales;
- los elementos convencionales;
- la jurisprudencia de cada uno de estos ámbitos normativos.

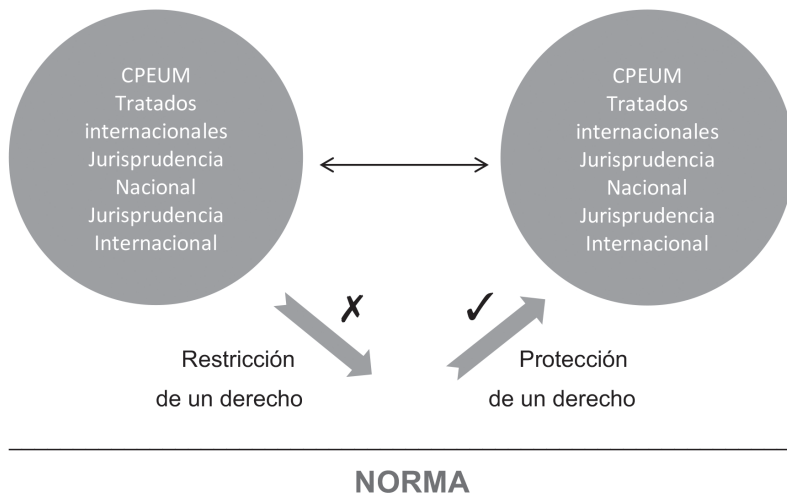
Por su parte, las tensiones o conflictos entre derechos que hacen visible su contenido son resueltas en aplicación de este principio, que marca las contenciones de los parámetros de control de cada derecho, y en función de la aplicación de los principios sobre resolución de conflictos entre normas de derechos humanos, teniendo como ruta de salida argumentativa al principio *pro persona*.

Figura 5



Por su parte, las normas que regulan/restringen derechos, a través de este principio, deben corroborar su compatibilidad constitucional/convencional. Las restricciones normativas deben probar la protección/ampliación de un derecho, y el respeto al contenido mínimo del derecho restringido.

Figura 6



3. La interpretación conforme en la dinámica federal de producción y aplicación de las normas sobre derechos humanos

Un tema que amerita un pronunciamiento especial es el del papel de las entidades federativas, en el marco del proceso de implementación de cánones interpretativos y de integración en favor de los derechos humanos. Desafortunadamente, este tema ha sido relegado en las discusiones legislativas y académicas, y no ha recibido la atención que, me parece, debería tener.

Es necesario valorar las posibilidades de ampliación que deriven de las propias entidades federativas. Negar esta ruta, limita considerablemente las oportunidades de expansión de la reforma en derechos humanos y, más aún, elimina la posibilidad de que otras normas puedan ofrecer perspectivas más protectoras que las previstas en la Constitución.

Es decir, el hecho de que las normas de derechos humanos se encuentren en el texto de la CPEUM no implica que, en el sistema federal, las entidades federativas pierdan sus competencias originales para legislar en la materia. De hecho, es importante recordar que en nuestro contexto, las normas de derechos humanos son materia mayormente de carácter nacional y local, por lo que su regulación y operación transcurre a través de distintos tipos de ordenamientos que contribuyen a la generación de cánones interpretativos para la operación de la cláusula de interpretación conforme. En esta dinámica, aún cuando el referente principal sea el binomio Constitución/tratados Internacionales, es posible encontrar mayores niveles de protección en otras sedes generadoras de normas que fortalezcan la protección de los derechos humanos.

Lo anterior reconoce el régimen de competencias previstas en la propia Constitución. En este marco, bajo el principio de distribución de competencias, las

entidades federativas las conservan para legislar en materia de derechos humanos respecto de aquellas materias que no se encuentren expresamente conferidas a la Federación, especialmente, al tratar de establecer un catálogo propio de derechos, y el correspondiente sistema interpretativo que estuviese previsto en las constituciones locales.

Pese a la condición de minoría de edad en las que se encuentran las entidades federativas en nuestro contexto, también han surgido algunos procesos que se observan promisorios. El principal es, a mi juicio, la incorporación en las constituciones locales de los contenidos de los dos primeros párrafos del artículo 1o. de la CPEUM: del bloque de constitucionalidad/convencionalidad y de la cláusula de interpretación conforme. De este proceso deriva la posibilidad de afirmar que nos encontramos ya no sólo ante la existencia de un binomio de interpretación Constitución/tratados internacionales, sino más bien de un trinomio interpretativo Constitución/tratados internacionales/constituciones locales.

Siguiendo este particular referente, los diseños normativos de las entidades federativas con respecto al parámetro de control y a la cláusula de interpretación conforme se presentan con diferentes alcances. Como muestra de esta variedad de diseños –sobre los que podría pronunciarse la SCJN, si algún día las entidades se los toman en serio y los hacen valer– me refiero a los siguientes.

a. Respecto de la incorporación del bloque de constitucionalidad o parámetro de control de regularidad constitucional¹⁶

Es ya una mayoría de constituciones locales, las que incluyen un bloque de constitucionalidad/convencionalidad propio conformado por la CPEUM, los

¹⁶ He aludido a este desarrollo incipiente en mi trabajo "Vino nuevo en odres nuevos. Los nuevos diseños sobre el sistema de interpretación de los derechos humanos en las entidades federativas" en *Reflexiones sobre la justicia constitucional subnacional*, TEPJF, México, 2016. En prensa.

tratados internacionales y su propia constitución (algunos ejercicios también incluyen a leyes generales, leyes federales y leyes locales, lo que merecería una reflexión adicional, no propia de este trabajo).

En cuanto a la inclusión o no de los derechos establecidos en la CPEUM:

- a) En su texto incluyen los derechos establecidos en la Constitución: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- b) En su texto no incluyen a la CPEUM: Nayarit, Nuevo León y Oaxaca.

En cuanto a la inclusión de normas sobre derechos humanos incorporadas en tratados internacionales; o bien, en tratados internacionales en materia de derechos humanos:

- a) Los incluyen: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- b) No incluyen tratados internacionales en materia de derechos humanos, ni tratados en general: Morelos, Nuevo León y Oaxaca.
- c) Merecen mención especial: Chiapas, remite sólo a la Declaración Universal de Derechos Humanos; Jalisco, remite a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresamente; Nayarit, remite a solo a los principios de Derechos Humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad).

En cuanto a la inclusión de las constituciones locales:

- a) Las incluyen: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- b) No las incluyen: Chiapas, Colima, Nayarit, Oaxaca y Sonora

De igual forma, es posible encontrar una variedad de previsiones sobre estos aspectos en los textos constitucionales de las entidades federativas.

Por ejemplo, aquellos que establecen que solamente pueden ser restringidos los derechos en los casos y bajo las condiciones que establece la CPEUM. Tal es el caso de Coahuila,¹⁷ Guanajuato,¹⁸ Hidalgo.¹⁹ Estas entidades consideran a la propia constitución local como parte del bloque de constitucionalidad/convencionalidad de los derechos reconocidos en su jurisdicción.

Otras constituciones reproducen el artículo 1o., párrafo primero de la CPEUM, pero además de incluir a su constitución, únicamente contemplan a los derechos

¹⁷ Artículo 7o.: "Dentro del territorio del Estado, toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. El ejercicio de estos derechos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución Federal."

¹⁸ Artículo 1o.: "En el Estado de Guanajuato todas las personas gozan de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como en los consagrados por esta Constitución y sus Leyes Reglamentarias, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece."

¹⁹ Artículo 4o.: "En el Estado de Hidalgo, todas las personas gozarán de los derechos humanos que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y las leyes secundarias, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que en la Constitución federal se establece."

humanos contenidos en los tratados en la materia, no a las normas de derechos humanos contenidas en cualquier instrumento, como establece la disposición señalada. Tal es el caso de la constitución de Chihuahua²⁰ que agrupa en el bloque de constitucionalidad/convencionalidad a la Constitución, la constitución local y los tratados en la materia de derechos humanos. De alguna manera, es también el caso de Aguascalientes, cuya constitución establece un conjunto normativo con la CPEUM al "Derecho Internacional de los Derechos Humanos del que el Estado Mexicano sea parte".²¹

Baja California Sur también reproduce prácticamente el artículo primero, primer párrafo de la CPEUM, pero con la salvedad de que en el caso de las restricciones a los derechos se establecen las contenidas en los tratados internacionales.²²

b. Respecto de la incorporación de la cláusula de interpretación conforme

Encontramos también una mayoría de entidades federativas que incorporan en su constitución un trípode de referentes interpretativos en relación con las normas de derechos humanos: la CPEUM, los tratados internacionales y las constituciones locales. El esquema de inclusión es el siguiente:

²⁰ "En el Estado de Chihuahua, toda persona gozará de los derechos reconocidos en la Constitución federal, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, celebrados por el Estado Mexicano y esta Constitución."

²¹ Artículo 2, párrafo segundo: "Todo individuo gozará en el Estado de los derechos humanos y fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos, del que el Estado Mexicano sea parte, los establecidos en esta Constitución y las leyes que de ella emanen, así como de las garantías para su protección"

²² Artículo 7.- "En el Estado de Baja California Sur todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución General de la República, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y los contemplados en esta Constitución, sin distinción alguna, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, sino en los casos que en estos mismos se establecen".

Modelo 1. La inclusión de la CPEUM en el modelo de interpretación conforme

Referente interpretativo	Sí Incluyen	No Incluyen
Constitución	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas	Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz

Modelo 2. La inclusión de los tratados internacionales en el modelo de interpretación conforme

Referente interpretativo	Sí Incluyen	No Incluyen
Tratados internacionales	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas	Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

Modelo 3. La inclusión de las constituciones locales en el modelo de interpretación conforme

Referente interpretativo	Sí Incluyen	No Incluyen
Constitución local	Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas	Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

4. Conclusiones

1. La operación armónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos supone una visión paramétrica del bloque de constitucionalidad/convencionalidad de la mano del ejercicio de la interpretación conforme.

2. El bloque de constitucionalidad/convencionalidad no se agota en su estructuración formal en tanto catálogo de derechos. Requiere un proceso de interpretación sobre la base de los elementos interpretativos disponibles, de carácter nacional o internacional. En este punto, cobra sentido el modelo amplio de interpretación conforme que incorpora los criterios, decisiones e interpretaciones realizadas por los órganos competentes en el marco de sus respectivas facultades.

3. Así, se conforma entonces el parámetro de control de regularidad constitucional que se integra por: *a)* normas constitucionales relativas a derechos humanos (fuente constitucional); *b)* normas de tratados internacionales relativas a derechos humanos (fuente constitucional de origen convencional); *c)* criterios e interpretaciones expresadas en decisiones jurisdiccionales; y, *d)* en su caso, por normas constitucionales de carácter local, en el ámbito competencial de las entidades federativas.

4. Lo anterior significa que todas las normas de derechos humanos son objeto de remisiones interpretativas hacia otras normas integrantes del parámetro de control de la regularidad constitucional, a fin de satisfacer los criterios fundamentales de *a)* ampliación de los derechos, y *b)* integración normativa. Es de importancia señalar que en este proceso, las normas constitucionales son también objeto de remisión normativa para efectos de su interpretación en la medida en que la Constitución adquiere una dimensión binaria. Es decir, es referente interpretativo en tanto integrante del bloque de constitucionalidad, a la vez que es objeto de interpretación al ser una norma sobre derechos humanos en términos del artículo 1o., párrafo segundo de la Constitución.

5. Los productos normativos derivados de este ejercicio interpretativo a través de lo que he denominado remisiones o envíos normativos integran el canon hermenéutico que será la base para el ejercicio de la interpretación conforme de todas las normas y los actos de autoridad que puedan tener alguna relación,

ya sea directa o indirecta, con la protección, goce, ejercicio y garantía de los derechos humanos. Esta perspectiva supone una instrumentalización armónica de las herramientas interpretativas que la reforma de junio de 2011 trajo como nuevo paradigma a nuestro sistema jurídico.