

# **QUE REFORMA EL PRIMER PARRAFO DEL ARTÍCULO 1° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES**

El que suscribe, diputado José Antonio Cabello Gil, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía **iniciativa de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

## **Exposición de Motivos**

En cualquier país democrático, la Constitución es el sustento del Estado, y son sus normas un sistema conexo que exige un desarrollo armónico. Los principios y valores superiores de este ordenamiento fijan a su vez pautas para la interpretación constitucional y para el desarrollo legislativo de las disposiciones de la norma fundamental, aunque es preciso que la Constitución y sus normas sean directamente aplicables, independientemente de que requieran de un desarrollo en la legislación secundaria.

No es ocioso afirmar que en el Estado democrático moderno, los derechos y garantías no son sólo límites al poder político sino además son en sí mismos normas de organización de la convivencia social.

Debemos decir que la única razón válida que justifica al Estado es el reconocimiento y protección de los derechos y garantías fundamentales de los individuos; en otras palabras, no existen razones de Estado por encima de las razones (intereses, derechos, necesidades) de los ciudadanos. El derecho es justo cuando reconoce, estimula y garantiza el ejercicio y el respeto de los derechos de las personas, las garantías individuales de la población.

Una Constitución democrática es aquella que organiza al Estado en función de los derechos y garantías fundamentales de la población y que prevé su pleno ejercicio y respeto por parte de la autoridad. Al ser la Constitución la piedra angular sobre la que descansa la estructura del Estado, ésta es aceptada por todos como la rectora de la vida en sociedad y por ello surge de todos hacia ella un sentimiento de lealtad a sus principios y reglas.

Ahora bien, el reconocimiento paulatino de un catálogo universal de los derechos humanos debe concretarse en la legislación, tanto en la norma constitucional como en la legislación secundaria. Sin embargo, además de esta concreción, es importante que ésta sea la adecuada; es decir, que la expresión jurídica de esos derechos y garantías sea correcta y que la redacción que los expresa sea precisa, exenta de contradicciones, ambigüedades o ambas que dificulten su interpretación y aplicación.

El proceso de positivación de los derechos humanos no tiene un significado meramente declarativo de derechos anteriores (tesis iusnaturalista), o constitutivo (tesis iuspositivista), sino que entiende que tal proceso supone un requisito más a tener en cuenta para el efectivo y real disfrute de tales derechos. Es decir, la positivación viene a ser una condición para el desarrollo de las técnicas de protección de los derechos fundamentales, las que finalmente definen (hacen posible) su contenido.

Si bien los derechos subjetivos públicos no son ilimitados, los límites a los mismos solo pueden ser consecuentes si están en armonía con el texto constitucional. Dichos límites -que no limitaciones (que es un concepto arbitrario)- deben encontrar sustento en el ejercicio de los derechos del titular que se considera en el trance riesgoso de una decisión jurídica violatoria de aquellos en su perjuicio y la ecuación resultante de la contemplación de otros límites que pueden encontrar sustento en los derechos de los demás y en el bien común en beneficio de la eficacia de tales derechos.

Los derechos fundamentales no garantizan tan solo una serie de prerrogativas individuales, sino que cumplen una función social, están condicionados por otros bienes constitucionales tutelados y configuran la base funcional de nuestra democracia. Así, cualquier ejercicio de derechos fundamentales es una actividad eminentemente social.

En cuanto a las garantías individuales, estas son un tema de permanente actualidad y tan dinámico como el hombre mismo, pues precisamente en las garantías individuales se contienen los principios fundamentales de nuestra vida en sociedad. Se trata de una parte de nuestra Constitución que refleja de manera fiel los avances de nuestro desarrollo como sociedad y como seres humanos; de ahí el origen de su actualidad y vigencia, de la estrecha vinculación que tiene con el propio individuo.

Las garantías individuales, comprendidas en los artículos 1 a 29 del Capítulo 1, del Título Primero, conforman el cuerpo principal de la parte dogmática de nuestra Constitución. En nuestro medio existe gran imprecisión y confusión en cuanto al concepto de garantías, las cuales en ocasiones son incluso asimiladas sin más al concepto de derechos fundamentales. Se trata de una imprecisión que no es de ahora, sino que viene gestándose desde muchos años atrás, ya que no ha existido una línea constante en nuestros textos constitucionales en la construcción y uso del concepto.

La precisión que habría que hacer se refiere específicamente a la naturaleza de las garantías individuales, y su distinción de la noción de derechos humanos, así como señalar el origen del término.

Para precisar, hay que decir que el vocablo "garantía" implica un acto principal, que es aquello que se pretende garantizar; con lo que nos da un primer acercamiento en el sentido de que siendo las garantías individuales, las comprendidas en el Capítulo I del Título Primero de nuestra Constitución, éstas pretenden garantizar algo al individuo. Y ese algo no es sino el disfrute y respeto de sus derechos, de los derechos fundamentales ahí consignados. En este sentido, garantía es todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho.

En relación ya con el uso de la voz "garantía" en nuestros textos constitucionales, el primer texto en el que lo encontramos es en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822, en sus artículos 9 y 10.

De ahí, no se vuelve a encontrar el término sino hasta el Congreso Constituyente de 1842. En el primer proyecto de Constitución aparece ya como "garantías individuales", sirviendo de título al Artículo 7, que en quince fracciones establecía los derechos protegidos por la Constitución.

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana, promulgadas al año siguiente por Santa Anna, desaparece el uso del término "garantías individuales". Que de nuevo encontramos, pero ahora con la precisión de que se trata de un medio para *asegurar* los derechos el hombre, en el Artículo 5 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Después encontramos de nuevo a las garantías individuales como título de la sección quinta del Estatuto Orgánico Provisional de la República, de mayo de 1856, en cuyo artículo 30 se señalaba: "la nación *garantiza* a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad".

Sin embargo, la Constitución de 1857 no siguió ese uso del término, y llamó a su Sección I del Título I, "De los derechos del hombre", estableciendo a las garantías como el medio de tutela de los mismos: "[...] todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

Finalmente, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano en abril de 1865, utilizó de nuevo el término "garantías individuales" para denominar su Título XV, y señalando en su Artículo 58 que "El Gobierno del Emperador *garantiza* a todos los habitantes del Imperio, conforme a las prevenciones de las leyes respectivas..."

Y de ahí hasta nuestra vigente Constitución de 1917, que inicia su Título 1 con la sección correspondiente a las garantías individuales.

Del desarrollo anterior se deduce la inmediata y estrecha relación entre el concepto de garantías individuales y el de derechos humanos; relación estrecha al grado que en ocasiones en la práctica llegan incluso a confundirse. Por estas razones se hace necesaria una precisión para ubicar adecuadamente a cada concepto en el texto constitucional.

El doctor Jorge Carpizo nos aporta un primer elemento de distinción precisa entre ambos conceptos: "mientras que los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas". Es así claro que mientras la garantía tiene como fin asegurar y proteger, los derechos fundamentales son aquello que la garantía protege y asegura.

Si bien puede señalarse que los derechos humanos no tienen vigencia positiva hasta que no son reconocidos por las normas del derecho vigente, dichas normas, en este caso las garantías, no podrían existir si no existiesen previamente las exigencias de la persona humana a las que llamamos derechos fundamentales, por más generales y abstractos que puedan ser.

Las garantías individuales son así el primer elemento de tutela jurídico-constitucional de los derechos individuales, a los que la doctrina denomina hoy como derechos civiles, y que corresponden a la primera generación de los derechos humanos surgida con el triunfo de la Revolución Francesa.

Las garantías individuales corresponden y protegen en exclusiva a los derechos contenidos en el capítulo referido, e incluso ni siquiera a todos ellos, ya que por sucesivas reformas se han venido introduciendo en dicho capítulo derechos de carácter económico, social y cultural, que la doctrina ha conceptualizado desde 1917 como garantías sociales, en relación con las normas relativas a la educación y la materia agraria, y para las cuales el sistema de tutela previsto para las garantías individuales, con el juicio de amparo como eje, resulta inoperante o al menos de muy difícil aplicación y eficacia.

En este sentido, y en nuestro concepto, la Constitución no establece los derechos, sino simplemente los reconoce, estableciendo un medio de tutela, que es la función que en la materia corresponde desarrollar al poder público. Es decir, la función del Estado respecto a estos derechos es la de reconocer, garantizar y defender ese ámbito de libertad. En este sentido, Burgoa Orihuela señala que "los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios u consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico positiva de esos elementos, en el sentido de investidos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y el Estado mismo".

Es bien sabido que con relación al Capítulo de las Garantías Individuales, nuestra Constitución sigue, y en buena parte literalmente, al capítulo respectivo del texto de 1857. Sin embargo, el cambio en el nombre del capítulo, con la modificación de la redacción del artículo primero, es fuente de polémica.

El punto de debate se centra en la afirmación de que, mientras el Artículo Primero de la Constitución de 1857 se apega a la filosofía iusnaturalista, el artículo respectivo de nuestro texto vigente sigue la línea filosófica del iuspositivismo, al no aludir a los derechos humanos y su fuente, sino exclusivamente a las garantías.

Podemos ubicar la polémica sobre el sentido de ambos artículos, no como un fenómeno aislado, sino como un elemento más de la histórica polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo, en especial en torno a la naturaleza de los derechos humanos y respecto del papel que en relación con ellos corresponde al derecho positivo, y principalmente a la Constitución.

Un primer elemento necesario de consignar es que, efectivamente, el artículo 1º de 1857 siguió al pie de la letra la doctrina del liberalismo y el sendero marcado en la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, al *reconocer* la existencia de derechos del individuo anteriores al propio Estado, *garantizarlos* y señalar que "son la base y el objeto de las instituciones sociales", siendo con esa redacción un texto fielmente iusnaturalista.

En 1917, como vimos, cambió la redacción del texto para señalar únicamente que la Constitución *otorga* las respectivas garantías, mas ya no se reconoce la existencia de los derechos, ni se declara que son la base y objeto de las instituciones sociales.

Nosotros sostenemos que la tesis que se encuentra en el artículo primero es la de que el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos. Ante lo cual nuestra Constitución debe explicitar que **reconoce y garantiza**, a través de los poderes públicos, los derechos expresados en la misma.

El objeto del Estado consiste esencialmente en el orden y la búsqueda del bien supremo de la comunidad. Difícil sería señalarle su extensión y límites, pero indudablemente, teniendo por mira realizar los fines de la personalidad humana, elemento de la comunidad, debe proteger y fomentar su desarrollo y progreso. El ideal con relación al objeto del Estado sería armonizar de tal manera los intereses y derechos individuales con los públicos, que no tuviesen que sacrificarse jamás los primeros a los segundos.

Nuestra Constitución, en sus artículos del 1 al 29, consigna las garantías que se cree conveniente establecer para asegurar el goce de los derechos que reconoce como consubstanciales a la naturaleza humana, o que considera dignos de ser especialmente protegidos.

Nuestra iniciativa, al asentar en el primer artículo de nuestra Constitución que se deben reconocer y proteger las garantías establecidas en la misma, no hace más que afirmar la existencia de garantías y derechos que no son más que manifestaciones múltiples de la libertad, considerándolos como caracteres distintivos de la personalidad humana, como creaciones de la naturaleza que el hombre no puede desconocer ni destruir. Son *base* de las instituciones sociales, porque sin ellos sería imposible el Estado, y porque la Constitución no en sí misma sino a través de los órganos y las funciones del Estado es el que tiene por mira el bienestar general, en su más amplio y elevado sentido.

En este sentido, la frase de "garantías que otorga la presente Constitución," establece equívocamente el hecho de que nuestra Carta Magna *conceda* derechos que el hombre tiene radicalmente por naturaleza. Lo que debe expresar es que establece *medios* para garantizar el goce de los derechos fundamentales y secundarios que ha creído debían protegerse de un modo especial y señalado. Lo dicho no significa tampoco que por no estar asegurados de una manera particular, con ciertos recursos constitucionales, los demás principios de justicia y de equidad, pueden ser desconocidos o violados por las leyes y las autoridades, pues para evitarlo existen los recursos legales ordinarios, que la declaración determinada de ciertos derechos no implica la derogación de otros que reconozca y sancione la legislación secundaria.

Así, el mero "reconocimiento" de la existencia de ciertos derechos fundamentales o libertades básicas, en un documento solemne llamado "Constitución", no otorga en sí una protección adecuada sino que reconoce y establece simultáneamente instrumentos al ciudadano para anular las posibles invasiones del poder público a su esfera autónoma. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que establece la presente Constitución.

Creemos que el enunciado "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución", del actual artículo 1º de nuestra Constitución, tuvo su necesidad histórica pues surgió en un medio social donde imperaba todavía la anarquía y la lucha entre grupos que lideraron al movimiento revolucionario de 1910, y en donde a falta de un aparato de Estado hecho, formado, establecido y con capacidad de establecer una armonía social, lo que hoy conocemos como estado de derecho, el único instrumento con fuerza consensuada fue precisamente la integración y redacción de un texto constitucional.

Ante esto, a la Constitución se le confirió el sentido y el poder de "otorgar" garantías; es decir, a la Constitución se le dio el papel de ser el sujeto o actor que otorga, cuando lo que en realidad es el contrato social entre los diversos actores (poderes públicos y ciudadanos) que componen a la sociedad mexicana, en donde a cada uno se le establecen y reconocen ciertas funciones, responsabilidades, deberes, libertades y limitaciones para ser ejercidas y respetadas por todos dentro del territorio nacional.

Y es que el problema del estado de derecho es una de las cuestiones más relevantes de los sistemas constitucionales. El constitucionalismo tiene, entre otros objetivos, el de la certidumbre de los derechos reconocidos y garantizados por la norma suprema. Esa certidumbre se traduce en que las normas aprobadas de acuerdo con la propia Constitución se aplicarán sin excepción tantas veces como se produzcan los supuestos que ellas mismas prevean. En este sentido, todo acto que se aleje del cumplimiento puntual de la norma es considerado a su vez como contrario al estado de derecho.

El estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos. El concepto de estado de derecho se desarrolló durante el liberalismo y encuentra, entre sus fuentes filosóficas, las obras de Kant y de Humboldt. Ambos llegaron a la conclusión de que la acción estatal tiene como límite la salvaguardia de la libertad del individuo.

La función de la norma en el estado de derecho es reducir al mínimo posible la discrecionalidad de la autoridad, y aumentar al máximo posible los derechos (libertad, igualdad, propiedad, seguridad jurídica, etcétera) individuales y colectivos, y sus garantías. En tanto que el poder de decidir sea más discrecional, su voluntad es menos previsible, y en esta misma medida introduce un elemento aleatorio que contraviene uno de los postulados básicos del estado de derecho.

El constitucionalismo forma parte de un largo proceso de racionalización del poder. El concepto de estado de derecho sólo es comprensible desde la perspectiva de una Constitución normativa. De ahí que en esta iniciativa se ponga el énfasis en correlacionar el estado de derecho y el constitucionalismo.

Desde el punto de vista formal, el estado de derecho fue, en sus orígenes (en Alemania con Von Mohl y en Gran Bretaña con Dicey), un concepto estrictamente procesal: consistía en la posibilidad de que los actos de la autoridad administrativa pudieran ser valorados por la autoridad judicial. Sin embargo, a partir del constitucionalismo social, y luego con el constitucionalismo democrático, se modificó el concepto, y de una consideración estrictamente adjetiva se pasó a otra de orden sustantivo.

El estado de derecho tiene una naturaleza dual, sustantiva y adjetiva: enuncia derechos y establece garantías para esos derechos.

La Constitución es la fuerza activa y eficaz que informa las leyes e instituciones jurídicas, no es sino la formalización de los factores reales de poder a fin de legitimar sus intereses y poderlos defender así con la fuerza coercitiva del Estado.

El estado constitucional o estado de derecho es producto, entre otras cosas, del fortalecimiento del Estado nacional, resultado de la homogeneidad de los vínculos sociales de la población de territorios bien delimitados no sólo en lo político sino en lo histórico y cultural, sobre la base de la dignidad humana, definida jurídicamente en libertades y garantías individuales.

El estado de derecho que fraguaron los constituyentes se concentraba en un par de tareas radicales; todo lo demás vendría por añadidura: una, estipular el catálogo de abstenciones públicas que tendrían al frente el amplísimo espacio de las conductas privadas; y dos, construir los poderes formales, cuya separación garantizaría que el pueblo tuviese una verdadera Constitución y cuyo buen desempeño sería la herramienta del verdadero estado de derecho.

La Constitución de 1917 aportó un nuevo concepto sobre los derechos del individuo. Al asumir las garantías individuales que la Carta de 1857 denominó derechos del hombre, e innovar con garantías sociales, diseñó otro perfil del individuo y de su aparato de protecciones jurídicas. En efecto, dio origen a una idea distinta de los derechos humanos y estableció una legitimación del individuo que hasta entonces no existía. Con esta expresión procesal nos referimos a la legitimación del ser humano en los procesos sociales, que no se agotan en el proceso político y mucho menos en los procesos electorales.

De aquí que esta iniciativa reconozca que hoy día, cuando nuestro medio social está regido por un estado de derecho fortalecido y en creciente desarrollo, surgido precisamente de la Constitución de 1917, debemos realizar un cambio en la redacción del párrafo primero del artículo 1º de nuestra Constitución, cambio que coincide que nuestras actuales condiciones y necesidades sociales.

Por lo fundado y expuesto, me permito someter a la elevada consideración de esta H. soberanía la siguiente

**Iniciativa de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 9 de septiembre de 2004.

Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)