

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 1º, 11, 13, 14, 17, 21, 25, 29, 35, 39, 89, 97, 102, 109, 123, 129, 133 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO Y LAZO DE LA VEGA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO

Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la **iniciativa con proyecto de decreto que modifica y adiciona diversas disposiciones de los artículos 1º, 11, 13, 14, 17, 21, 25, 29, 35, 39, 89, 97, 102, 109, 123, 129, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A doscientos años de vida como nación independiente, más de ciento cincuenta de la Constitución liberal con Derechos Humanos y Juicio de Amparo, casi cien años de Constitución vigente que incorporó derechos sociales, reivindicaciones de la propia esencia de la revolución mexicana y a veinte años de existencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la situación de los derechos humanos en México es deplorable.

La tutela y protección de los derechos fundamentales sigue siendo deficitaria en términos de que las violaciones se siguen contando por miles. La naturaleza misma de éstas es bastante preocupante, pues persisten la tortura, las desapariciones forzadas, los homicidios e incontables abusos cometidos por servidores públicos, entre otros.

En la coyuntura actual existe, de facto, un estado de sitio, si no en todo el país, cuando menos en muchas regiones de la República, lo cual ha implicado que, en muchas de estas violaciones sistemáticas a los derechos humanos, sean señalados como responsables miembros del ejército mexicano.

Sostenemos que hoy la defensa de los derechos humanos es una vía privilegiada para luchar contra el autoritarismo gubernamental y la más idónea para arribar a una democracia genuina.

El momento crucial que atravesamos nos ofrece una oportunidad única e ineludible, que no debe desaprovecharse. Es necesario diagnosticar con claridad cuál es la situación real de los derechos humanos en el país a fin de atacar a fondo sus causas y consecuencias.

En cuanto a la incorporación de derechos humanos a nuestro sistema jurídico no vemos problema, pues desde la segunda posguerra México ha sido protagonista en la creación de la instrumentación internacional de los derechos humanos, adhiriéndose a una gran cantidad de Tratados, Pactos, Convenciones y Declaraciones en la materia.

La mayoría de los derechos planteados por la teoría generacional de los derechos humanos forman parte ya del orden jurídico mexicano. Es menester, sin embargo, la introducción en normas nacionales del contenido de los instrumentos que hemos suscrito y sobre todo, legislar para reducir sustancialmente las violaciones y reparar los daños.

El principal problema para la eficaz protección a los derechos humanos radica en los procedimientos de su exigibilidad y por tanto, en los mecanismos de justiciabilidad de esos derechos, a fin de materializar las aspiraciones contenidas en nuestro sistema jurídico y en la legislación internacional.

Esta propuesta pretende abonar en ese sentido y se centra fundamentalmente en tres puntos:

- 1) El reconocimiento de la jerarquía constitucional de las normas contenidas en la instrumentación internacional de derechos humanos;

2) La implementación de esos instrumentos, es decir la compatibilización y la adopción por el derecho interno, ya sea en la propia Constitución, en Constituciones locales y en leyes federales y locales;

3) El auténtico fortalecimiento de los organismos gubernamentales de defensa de los derechos humanos para su efectiva tutela. Reforzar su autonomía modificando el mecanismo para designar a sus titulares, así como dotarlos de facultades para promover medios de control constitucional, tanto por la vía judicial como por la vía política.

Partimos del análisis de diversas propuestas en la materia, elaboradas por diferentes grupos e individuos, desde los organismos no gubernamentales, académicos y especialistas, hasta legisladores y grupos parlamentarios. También tomamos en cuenta las opiniones de autores calificados nacionales e internacionales, así como la legislación relativa de otros países.

Hemos decidido retomar algunas de esas propuestas para sumarnos a ellas, a fin de que sean incluidas en la reforma de derechos humanos que aquí presentamos. Particularmente las elaboradas por las organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas, dadas a conocer en 2008 y las que presentó la Comisión Ejecutiva y de negociación de acuerdos del Congreso de la Unión ese mismo año.

El Dictamen del Senado en materia de derechos humanos, cuya minuta ha sido enviada a la Cámara de Diputados, significa un nuevo esfuerzo para avanzar en este tema. Incorpora figuras, facultades y dispositivos con los que no podríamos estar en desacuerdo, ni con el espíritu del documento en su conjunto. Sin embargo, creemos que éste ha incurrido en omisiones inexplicables, pues las Comisiones del Senado contaron para la discusión de la iniciativa con un catálogo amplísimo de propuestas, que soslayaron en la elaboración del dictamen.

Nuestra propuesta pretende en cambio la inclusión de una agenda básica de derechos humanos que deben ser incorporados y no hay razón alguna para excluir, pero tiene que ver sobre todo con los mecanismos de exigibilidad y cumplimiento de los mismos.

Coincidimos en lo general con el contenido del dictamen y con algunas de sus propuestas específicas, por lo que las integramos a esta propuesta (específicamente reflejadas en el apartado del proyecto del decreto) resaltándolas en letras *cursivas*, a diferencia de las nuestras, que presentamos en **negritas**. Consideramos -por las razones que después expondremos- que para la aprobación de una reforma incluyente que responda a una visión integral, deben tomarse en cuenta los siguientes puntos:

1. Reconocimiento de la jerarquía constitucional de los derechos humanos contenidos en los Tratados internacionales.
2. Constitucionalización del reconocimiento de los derechos sociales y políticos como derechos humanos.
3. Inclusión constitucional del principio *pro personae* para la interpretación y aplicación en materia de derechos humanos.
4. Protección constitucional a los defensores no gubernamentales de derechos humanos.
5. Reconocimiento de que los derechos humanos pueden ejercerse a título individual y colectivo.
6. Constitucionalizar la protección para el ejercicio pleno de los derechos de mexicanos en el extranjero, independientemente de su condición migratoria. Protección de los derechos humanos de personas migrantes en el país y definición correcta del derecho de asilo.
7. Constitucionalizar las restricciones y acotamientos del fuero militar en su relación con la justicia civil y restringir los casos de su subsistencia.
8. Constitucionalizar el principio de la imprescriptibilidad del delito de genocidio, los crímenes de guerra y de *lesa humanidad*.

9. Constitucionalizar el derecho de las personas para acudir ante tribunales internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado Mexicano, así como la obligatoriedad e imperio de ejecución de las resoluciones en materia de derechos humanos de estos organismos.
10. Restringir constitucionalmente el ejercicio de las facultades de persecución del delito sólo al Ministerio Público y a las policías.
11. Facultar al titular de la CNDH para colaborar con el Ejecutivo en la elaboración del decreto de restricción o suspensión de derechos y garantías. Restricción de los derechos suspendibles, conforme a la instrumentación internacional. Atribuir a la Suprema Corte la revisión de este decreto.
12. Revisión del Capítulo I de la Constitución para especificar cuáles son los Derechos Humanos y sus garantías, a fin de crear un nuevo Capítulo constitucional denominado De los Derechos y Deberes Económicos, que contenga los dispositivos establecidos en los actuales artículos 25, 26, 27 y 28.
13. Reconocimiento de igualdad entre las personas para ejercer cualquier cargo público de su país.
14. Establecer el derecho de todos los ciudadanos de votar mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas.
15. Inclusión constitucional de los ciudadanos para solicitar la revocación del mandato de los funcionarios electos.
16. Constitucionalización del derecho de resistencia a la opresión.
17. Restricción de facultades del Ejecutivo en la disposición del Ejército.
18. Facultar a los organismos defensores de derechos para que soliciten a la Corte la investigación en casos de violaciones graves a los derechos humanos.
19. Ampliar la competencia de la CNDH para conocer sobre derechos políticos, laborales y de debido proceso.
20. Fortalecimiento constitucional de la CNDH y mecanismos para el cumplimiento forzoso de sus resoluciones.
 - a. Refuerzo constitucional de la autonomía de la CNDH.
 - b. Principios rectores para la designación del Consejo Directivo y Presidente de la CNDH.
 - c. Dimensionar el papel del Poder Judicial para la restitución obligatoria de derechos humanos a través de resolución judicial.
21. Facultar a los organismos defensores de derechos humanos para promover juicio político en contra de funcionarios que cometan violaciones graves de derechos humanos.
22. Modificación de la denominación del actual Título VI de la Constitución, que en adelante sería De los Derechos Sociales del Trabajo y especificaciones afines.
23. Involucrar al Congreso de la Unión en la decisión del Ejecutivo para disponer del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.
24. Constitucionalización de la obligación del Estado Mexicano para la compatibilización e implementación de instrumentos internacionales, en materia de derechos humanos, con el Derecho interno.
25. Establecer el principio de progresividad en materia de derechos humanos para reformar la Constitución.

MODIFICACIONES

A partir de la Segunda Guerra Mundial el Derecho Internacional ha estado profundamente vinculado a la conservación de la paz entre las naciones. En el cumplimiento de esta misión ha tenido el acierto de promover el reconocimiento, por parte de los Estados, de prerrogativas fundamentales para sus gobernados, entendiendo que garantizar la dignidad de las personas coadyuva a la estabilidad de las sociedades y con ello se posibilita la permanencia de la paz.

En ese contexto, México ha signado documentos como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre muchos otros, donde reconoce y se obliga a respetar los derechos humanos.

El constitucionalismo mexicano ha insertado la reivindicación de los derechos de las personas. Ha sido pionero en la incorporación de figuras jurídicas para la protección de los derechos económicos y sociales fundamentales; además ha complementado los derechos liberales de corte individual con la invención del juicio de amparo. Este último se ha convertido en un arma contra los abusos del poder; los derechos sociales han pretendido ser una limitante para los embates del sistema económico.

A pesar de estas posiciones de vanguardia jurídica y de los compromisos internacionales que ha asumido el Estado Mexicano, la situación de los derechos humanos es sumamente grave. Ante ello, es indispensable dotar a las personas de herramientas que posibiliten la defensa de sus libertades y prerrogativas.

Existe una percepción generalizada respecto a la actuación del Estado Mexicano en cuanto a la firma de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, como la expresa Mariclaire Acosta:

Para el Estado mexicano los derechos humanos son fundamentalmente un asunto reservado para la diplomacia. El establecimiento de tratados y compromisos internacionales en la materia responde sobre todo a razones de política exterior. En el ámbito doméstico, la crítica situación de estos derechos, se ha dejado al sistema público de protección para los derechos humanos, de reciente creación, cuya actuación ha tenido poco impacto real en la modificación de las prácticas y leyes que propician su violación. Las comisiones públicas de derechos humanos, dicho sea de paso, rara vez invocan las normas internacionales de derechos humanos en sus actuaciones.

A continuación se presenta una serie de propuestas que pretenden aportar al fortalecimiento nacional de los derechos humanos contenidos en el Derecho Internacional.

Jerarquía de los Derechos Humanos

El proceso civilizatorio ha convertido a los derechos humanos en valores fundamentales que constituyen el objeto de la existencia de todo Estado. La sistematización de estas prerrogativas en el derecho internacional ha supuesto que los gobiernos nacionales los reconozcan con la más amplia protección de su sistema jurídico. Una tendencia entre los países más avanzados es otorgar jerarquía de supraconstitucionalidad a los derechos fundamentales reconocidos en el derecho interno y externo.

El Estado Mexicano no ha cumplido con esta tarea básica. Los derechos humanos universales, si bien están contenidos en nuestro sistema jurídico a través de los tratados internacionales, carecen en la práctica de aplicación. La impartición de justicia en México no recurre, generalmente, a la defensa de estas normas ni éstas tienen - conforme a lo dispuesto en el artículo 133- la jerarquía suficiente para ser acatadas por encima de otras disposiciones que ofrecen menor protección a las personas.

Diversas organizaciones civiles y expertos en la materia, han criticado la propuesta aprobada en el Senado porque no incorpora gran cantidad de derechos contenidos en los instrumentos internacionales y deja en el aire la salvaguarda de estos principios. Una reforma que se pretenda de avanzada tendría que darles protección jurídica amplia e inequívoca a todos los derechos contenidos en los instrumentos internacionales.

Sería lamentable que una reforma de este calado no concediera debida protección a estos derechos, otorgándoles plena jerarquía constitucional y reconociendo que todos los derechos humanos son instituciones fundamentales que deben ser defendidas por un Estado democrático. Ese es el espíritu mismo de la Carta de las Naciones Unidas, que convirtió en derecho positivo convenido por las partes contratantes la garantía de los derechos fundamentales de la persona humana.

Es imperativo que los contenidos normativos de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos sean reconocidos con jerarquía constitucional. Este reconocimiento implicará que estos tengan imperio de ley y no producirán ninguna duda en cuanto a su aplicación. Se evitaría que, como ocurrió en días recientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación niegue a las comisiones locales de derechos humanos la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales que se opongan a los tratados internacionales.

En el caso que se presentó, el tratado internacional garantizaba los mecanismos para la reparación del daño a las víctimas de los abusos. Es inaceptable que una interpretación judicial de jerarquía normativa deje desprotegida a una víctima de violación de derechos humanos. Y lamentable también que la propia Corte busque argucias legales para impedir la irrestricta protección a los derechos humanos, cuando esa debiera ser la más alta de sus misiones.

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos instrumento esencial para protección y defensa de los derechos humanos -y del cual México es Estado parte- establece en su artículo 28 que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en tal Declaración se hagan plenamente efectivos.

En ese contexto, planteamos adicionar un segundo párrafo al texto del artículo 1º constitucional, en los siguientes términos:

Las normas de derechos humanos contenidas en los Tratados Internacionales tienen jerarquía constitucional.

Al otorgar esa jerarquía se tutelan todos los derechos de los niños, adolescentes mujeres, trabajadores, campesinos, migrantes, discapacitados, indígenas, personas adultas mayores y otros, en los términos que estipulan los instrumentos internacionales. Para facilitar su observancia e implementación, esta iniciativa propone la compatibilización e internación de estas normas en el derecho mexicano.

Principio *Pro Personae*

Una de las omisiones más importantes y sospechosas en el dictamen aprobado por el Senado de la República es la relativa al Principio *pro personae*. La Teoría General de los Derechos Humanos ha planteado ese principio para resolver cualquier duda interpretativa en aplicación de distintos ordenamientos, ya sean nacionales o internacionales, a efecto de frenar la tendencia histórica del Poder Judicial para privilegiar los intereses de los poderes públicos sobre los de las personas. Obliga a aplicar el que contenga mayores beneficios para el agraviado. Este principio es definido por Mónica Pinto como:

... un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria...

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto, emitiendo una jurisprudencia donde señala que en caso de existir conflicto entre el orden jurídico interno y el constituido por los principios y declaraciones internacionales se privilegia el que otorgue una más amplia protección a los derechos fundamentales.

El principio de **interpretación conforme a la Constitución y a los tratados**, propuesto por el Senado, coincide con la tesis de la Suprema Corte que sitúa a los tratados internacionales debajo de la Constitución, lo que impide la

aplicación de dispositivos de derechos humanos en la instrumentación internacional que pueden favorecer más ampliamente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Así, el criterio discrecional y conservador que redundaría en la desprotección de los ciudadanos suele ser avalado por el Poder Judicial.

Sobre la protección y el respeto de los derechos humanos no debe prevalecer la disyuntiva de la interpretación jerárquica, ni menos las lagunas derivadas del escaso conocimiento de las normas de derecho internacional por las autoridades judiciales, sino la salvaguarda incuestionable de las prerrogativas fundamentales de las personas, que obedecen a un avance civilizatorio más que al derecho positivo local. Ésta sería la mejor consecuencia jurídica del proceso de globalización.

Por ello, la inclusión del principio *pro personae* en la normatividad mexicana plantea como mandato obligatorio que, si un derecho reconocido en un tratado internacional otorga más amplia protección a la persona que cualquier ordenamiento local o federal, incluso la propia Constitución, se aplicará lo establecido en el instrumento internacional.

Subrayamos que los derechos humanos, desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señalan una tendencia hacia reconocerles supranacionalidad. Secularizan el principio de los derechos naturales por encima de los poderes públicos ya que lo convierten en derecho positivo de las naciones. Todas las Constituciones de los Estados signatarios de los tratados deben concordarse con esa protección.

El establecimiento de esta figura impondría un principio valorativo en los asuntos gubernamentales y un parámetro de justicia en la aplicación de las leyes de la República. Implicaría que los actos de las entidades públicas tengan por objeto favorecer lo más ampliamente posible a la persona humana.

Esta figura proviene de la tradición latina, recogida por el principio fundamental del derecho: *in dubio pro cive*. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 5 señala:

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Asimismo la Convención Americana de Derechos Humanos establece:

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- 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;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

La sistematización de este principio hace innecesaria la disposición propuesta como segundo párrafo del dictamen del Senado a que nos referimos; así pues la redacción debe incorporarse como sigue:

Para la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos contenidas en el derecho interno y en los instrumentos internacionales prevalecen aquellas que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.

Tribunales Internacionales en Materia de Derechos Humanos

El Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos humanos contenidos en los dispositivos internacionales, a pesar de que estos puedan estar en oposición a las normas nacionales. Según el principio *pacta sunt servanda* que rige al Derecho Internacional, los Estados deben cumplir lo que obliga lo pactado. Supuesto que México ha reconocido la jurisdicción de los organismos internacionales en la materia, está obligado a proceder en consecuencia.

Al respecto, en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por México en 1981, se reconoce que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho del ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana reconocidos por el derecho de gentes. Razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.

En nuestro país existe una práctica sistemática de violación a los derechos humanos, denunciada por diversas organizaciones nacionales e internacionales. Esta situación ha devenido en denuncias contra el Estado Mexicano ante los organismos internacionales, que ha sido sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por casos de violaciones a estos derechos. México reconoció la competencia de la CIDH en 1998, después de una discusión de casi veinte años.

Existe la tendencia de numerosos Estados nacionales para incumplir las sentencias de tribunales internacionales, arguyendo que la ejecución de éstas es violatoria de la soberanía nacional. La Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por diversas organizaciones de la sociedad civil y académicos especialistas en este rubro, expone lo siguiente:

México, en ejercicio de su voluntad soberana, ha reconocido competencia contenciosa a tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional por lo que las resoluciones que estos tribunales dicten en contra del Estado mexicano resultan obligatorias y deben cumplirse. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no se prevé un procedimiento de ejecución de sentencias internacionales, sino que se deja al derecho interno de cada Estado su regulación y ejecución.

Se observa que el problema es de implementación, por eso resulta indispensable constitucionalizar la obligatoriedad del Estado Mexicano de ejecutar las resoluciones en materia de Derechos Humanos de los tribunales internacionales a los que reconoce jurisdicción y competencia.

De acuerdo con el artículo 9 de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, de la que México es Estado parte:

4. Toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.

5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

No resulta ético ni congruente desentenderse de este compromiso. El gobierno mexicano debe ejecutar estas resoluciones, pues el cumplimiento de las sentencias en derechos humanos no implica una claudicación o sometimiento de la soberanía nacional respecto de otros Estados: dicha obligación ha sido contraída precisamente en el ejercicio de facultades soberanas. Sólo se pretende la salvaguarda de la dignidad de las personas y sobre ésta no debe estar ningún prejuicio autonomista. Una reforma tan relevante en materia de derechos humanos que omita este deber se entendería como la confirmación de un estatuto de simulación.

Según la Convención de Viena en su artículo 27 sobre el derecho interno y la observancia de éstos, un Estado parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, menos aún cuando ha ratificado tal compromiso internacional. Tampoco pretextar la soberanía nacional para justificar la impunidad y prevalencia de las violaciones a los derechos humanos.

La soberanía determina las atribuciones y derechos inalienables del Estado Mexicano respecto de otros Estados o entidades internacionales, pero no faculta a las autoridades nacionales para la violación de los derechos humanos en la esfera interna. La definición central de nuestra Constitución es la supremacía de la soberanía popular, que debe favorecer a todos los componentes de la sociedad. En ese sentido, debe establecerse una combinación equilibrada entre la reivindicación de la soberanía individual, colectiva, municipal, comunitaria, regional y nacional.

No deben ser confundidas las obligaciones del Estado por lo que respecta a la defensa del interés nacional frente al exterior, ni empleadas como instrumentos de represión política o social que violenten los derechos humanos y desnaturalicen el Estado democrático. Ningún gobierno debiera beneficiarse de un concepto difuso o una interpretación tramposa para someter a su pueblo.

Las resoluciones sobre derechos humanos no son comparables con las emitidas sobre otra índole de tratados, por ejemplo en materia comercial, en este caso podríamos convalidar la negativa a su ejecución —con fundamento en la cláusula *rebus sic stantibus*— porque ésta sí puede implicar perjuicios para la Nación y para su población.

Es urgente la inclusión constitucional del derecho de todas las personas para solicitar ante los tribunales internacionales la impartición de justicia. Ello resulta indispensable ya que un Estado violador de derechos difícilmente hará justicia a sus víctimas por propia voluntad a no ser que reconozca efectivamente la jurisdicción internacional.

Por lo anterior, se propone inclusión de lo siguiente en el texto artículo 17:

Igualmente tendrá derecho para acudir a los tribunales internacionales cuya competencia ha sido reconocida por el Estado Mexicano en los términos previstos en los mismos Tratados.

Adicionalmente, es imperioso constitucionalizar el reconocimiento de la obligatoriedad de cumplir dichas resoluciones de todas las autoridades administrativas, legislativas y judiciales. Así se plantea la siguiente adición al mismo artículo:

Las resoluciones y sentencias emitidas por los Tribunales Internacionales en materia de derechos humanos, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano serán obligatorias y las autoridades administrativas, legislativas y judiciales, dentro de sus respectivas competencias y según sea el caso, garantizarán su cumplimiento. La ley desarrollará los procedimientos a seguir para la ejecución de dichas resoluciones.

Implementación de Tratados Internacionales de Derechos Humanos

Los problemas fundamentales para la eficacia de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales son, por una parte, la jerarquía que estos guardan respecto a la Constitución y las leyes federales y locales. Por otro lado, los relativos a su implementación.

Respecto del primero ya hemos propuesto dos soluciones: reconocer la jerarquía constitucional de esas normas y la aplicación del principio *pro personae*. Sólo resta decir que, a pesar de las opiniones jurídicas retardatarias y parroquiales que sostienen una interpretación dolosa del orden establecido en el artículo 133, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en 1999 de la siguiente forma:

... los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal local.

La presente iniciativa de reforma tiene la intención de proporcionar una base jurídica irrefutable para que los tratados internacionales de derechos humanos se equiparen en plenitud a las normas constitucionales. La inclusión del principio *pro personae* resuelve la cuestión de la tutela de las prerrogativas fundamentales contenidas en el Derecho Internacional en el ámbito judicial, pero no es un imperativo para el Estado en sus deberes legislativos ni establece mecanismos legales concretos que garanticen estos derechos.

Por eso, es necesario atribuir el deber constitucional a los Poderes Legislativos de compatibilizar e implementar en leyes federales y locales las normas de derechos humanos contenidas en los tratados, en concordancia del principio *pacta sunt servanda*.

En este sentido, al haber ratificado el Pacto de San José, el Estado mexicano debe obligarse a lo estipulado en el artículo 2, el cual establece que si el ejercicio de los derechos y libertades de esta convención no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Así como también en lo que respecta a la cláusula federal del artículo 28 de la misma convención, que prevé:

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Es por ello que proponemos se adicione un segundo párrafo al artículo 133:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán legislar a fin de implementar y compatibilizar los instrumentos internacionales de derechos humanos con el derecho interno. Toda disposición en derecho interno que los contraríe será inconstitucional.

Cabe mencionar que la palabra Tratados, se interpreta en los términos del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que a la letra dice:

... a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:

i) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o

ii) entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;...

Es pertinente aclarar que la palabra "tratado" abarca diversos compromisos internacionales, tales como Declaraciones, Pactos, Convenios, los cuales forman la mayor parte del cuerpo normativo de los derechos

humanos. Estas denominaciones no autorizan a salvaguardas jurídicas ni al desentendimiento de los contenidos. Todos los instrumentos internacionales tienen el carácter vinculatorio de tratados.

Defensores de Derechos Humanos

Los defensores de derechos humanos constituyen una fuente original y un factor estratégico para la promoción y protección de las libertades fundamentales. Constituyen el núcleo del movimiento social a favor de los derechos humanos en el mundo y conforman un frente de batalla cuyos miembros corren altos riesgos en nuestra sociedad.

El preámbulo de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos reconoce el papel que desempeña la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo individuos, grupos e instituciones civiles en la denuncia y eliminación efectiva de las trasgresiones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y las personas, incluso de violaciones masivas, flagrantes o sistemáticas como las que resultan del *apartheid*, la discriminación racial, el colonialismo, la dominación u ocupación extranjera, las agresiones o amenazas contra la soberanía nacional o la integridad territorial, y de la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación y a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y sus recursos naturales.

Reconoce por tanto el derecho y el deber de esos individuos, grupos e instituciones de promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional, como objeto fin del tratado. Así, la acción y extensión de los defensores derechos humanos es esencial para la existencia de un Estado democrático por lo que nuestra Constitución debe protegerlos, salvaguardarlos y facilitar su desempeño.

El artículo 2 de la Declaración establece que todos los Estados tienen la obligación de crear las condiciones necesarias para defender los derechos humanos y que adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se consagran estén efectivamente garantizados. Cuando no lo hicieren, serán responsables de su incumplimiento de conformidad con la normativa internacional.

Sobre este tema, en 2009 Amnistía Internacional dio a conocer un informe en el que afirma que México es un país peligroso para defender los derechos humanos. El organismo documentó más de 15 casos que incluyen violaciones como homicidio, detenciones arbitrarias, encarcelamientos con cargos penales falsos, desapariciones forzadas, acoso e intimidación. Denuncias en las que las autoridades son directamente responsables y, cuando las violaciones son perpetradas por personas no identificadas, responden e investigan de manera lenta y torpe, con lo que se convierten en responsables indirectos de la violación, consintiendo un régimen de impunidad.

La problemática de la seguridad y de la protección de los defensores y de las organizaciones de derechos humanos, que las autoridades considerarían como cuestión “emergente”, no ha merecido hasta ahora la debida o suficiente atención de las autoridades ni de las instituciones u organismos públicos de derechos humanos, salvo contadas excepciones.

Es necesario replantear la actuación del Estado mexicano frente a los defensores de los derechos humanos, quienes actúan con base en un derecho inherente, con compromiso ético y comunitario, contribuyen de manera determinante a una cultura cívica, democrática y de derechos humanos. La persecución, incluso física, de que estos son objeto por el aparato estatal es profundamente reprochable y evidencia la recurrente falsedad del discurso público.

México se caracteriza por mantener ambientes hostiles para la realización de las actividades de las personas y organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos. No sólo elude su protección, sino que las autoridades auspician con frecuencia políticas públicas y acciones prácticas en contra de los mismos. No se reconocen ni alientan sus acciones, por el contrario se les criminaliza.

La violación a los derechos de las personas y organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, son realidades inocultables. Informes de organismos internacionales han documentado 128 casos de

violencia o intimidación contra defensores mexicanos de derechos humanos desde 2006, y 27 de ellos se produjeron durante la primera mitad de 2009, incluyendo 10 asesinatos.

Entre los abusos cometidos también prevalecen la tortura, las detenciones arbitrarias, las acusaciones fabricadas, las desapariciones forzadas y la privación de la vida, que constituyen un atentado a la labor que desempeñan los promotores y defensores de los derechos humanos, privan a la sociedad de su derecho a exigir la defensa de sus libertades y prerrogativas fundamentales.

Por lo que hace a esta actividad imprescindible, el gobierno mexicano está obligado a cumplir las obligaciones contraídas en los instrumentos internacionales. Los defensores de derechos humanos, tanto en lo individual como en lo colectivo, requieren de un marco legal e institucional que les permita desempeñarse libremente. México debe compatibilizar su derecho interno con las disposiciones internacionales a fin de fomentar y potenciar la defensa, promoción y protección de los derechos humanos por la propia sociedad. Ha de reconocerse la relevancia de su cometido, asegurar el pleno ejercicio de sus actividades y facilitar el funcionamiento y desarrollo de las organizaciones.

Al respecto debemos ajustarnos a lo establecido por la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos por el artículo 3:

El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.

También debemos adecuarnos a lo establecido en la misma Declaración, fundamentalmente en su artículo 12:

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.
3. A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Consideramos inaplazable que el Estado Mexicano constitucionalice la protección de la actividad de los defensores de Derechos Humanos. Se propone adicionar un cuarto párrafo (siguiendo como base la propuesta del Senado) al artículo 1º constitucional:

La ley establecerá las medidas y garantías necesarias para la protección de las personas individuales y colectivas que participan en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Ejercicio Individual y Colectivo de los Derechos Humanos

De acuerdo con la doctrina y los tratados internacionales, toda persona puede ejercer los derechos humanos tanto en el ámbito individual como en el colectivo, atendiendo a su interdependencia e indivisibilidad. Esta iniciativa propone explicitar ambas posibilidades y establece una pauta para que la legislación ordinaria determine las vías para su ejercicio ante organismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

La violación de los derechos consagrados en la Constitución y las leyes no sólo afecta a los individuos, sino también a grupos sociales, sectores económicos y comunidades. Esto ocurre particularmente en los derechos humanos de la segunda y tercera generación: sociales, económicos, culturales, relativos a la equidad de género y a la diversidad y los ambientales.

Los derechos colectivos derivan del reconocimiento fundacional de la Constitución de 1917, que por primera vez tutela garantías laborales, agrarias y comunitarias, posteriormente reconocidas en tratados internacionales. La evolución de la doctrina a partir de los pactos económicos y sociales -propuestos por la delegación mexicana en la Conferencia de Chapultepec, previa a la Carta de San Francisco- está en el origen del principio de integralidad de todas las prerrogativas fundamentales como derechos de la persona humana.

Además de los derechos socioeconómicos o de clase, se han venido añadiendo prerrogativas derivadas de la función o posición que cada persona ocupa en la sociedad. No sólo los derechos de los trabajadores, campesinos, o indígenas, sino los de las mujeres, los consumidores, los propietarios, los deudores, las minorías e incluso los de la tierra y la naturaleza como condición de la sobrevivencia humana

La legislación secundaria deberá desarrollar las formas y procedimientos para la plena defensa de esos derechos. El punto de partida sería la inclusión del siguiente párrafo al artículo 1 constitucional:

Los derechos humanos podrán ejercerse a título individual o colectivo.

Derechos y Deberes Económicos

El origen moderno de los derechos humanos se encuentra en las revoluciones del siglo XVIII. Éstas aportaron la sistematización de los derechos civiles y políticos de corte individual, en oposición a los abusos de la monarquía. La materialización del proyecto ideológico de la burguesía triunfante generó libertades y prerrogativas que posibilitaron la construcción de la sociedad capitalista.

El industrialismo del siglo XIX generó inmensas contradicciones sociales, pero también nuevas ideologías y movimientos contestatarios que exigieron condiciones mínimas de trabajo y derechos fundamentales para las clases subordinadas que pretendían dignificar a la persona frente al sistema económico.

La teoría incorporó estas demandas como la segunda generación de derechos humanos, subrayando su carácter tanto individual como colectivo, con lo que se evidenció que el ejercicio efectivo de esas prerrogativas está íntimamente relacionado con las condiciones de justicia en las relaciones sociales y de producción.

La adopción de las doctrinas neoliberales en la conducción de la política económica ha significado el olvido de los derechos de clase, en tanto componente fundamental de los derechos humanos. Así los ataques recientes y la política deliberada para suprimir en México el derecho a la contratación colectiva, la huelga y la autonomía sindical que- mucho antes de las convenciones internacionales- provienen del programa del partido liberal de Ricardo Flores Magón en 1906.

Esta exclusión ha permitido a los últimos gobiernos desentenderse de los deberes económicos que asumió como consecuencia de los ciclos revolucionarios y de los avances doctrinarios del constitucionalismo mexicano. La clase gobernante ha favorecido una política desnacionalizadora y altamente concentradora del ingreso en contra de los derechos socioeconómicos, mediante prerrogativas de excepción y acotamientos inadmisibles de la rectoría económica del Estado.

Ese abandono devino en detrimento de las condiciones de vida de la población, incremento de la desigualdad, expansión de la economía informal y la delincuencia, y desbordamiento del flujo migratorio a los Estados Unidos, que apuntan hacia un proceso de desintegración nacional.

Según lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, con arreglo, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal de un ser humano liberado del temor

y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Consideramos necesaria una nueva sistemática constitucional que especifique y diferencie los distintos tipos de derechos fundamentales y las obligaciones correlativas del Estado.

Los derechos y deberes económicos se encuentran actualmente contenidos en el Capítulo I del Título Primero de la Constitución. Estos establecen los principios de la rectoría económica del Estado, los fundamentos de la planeación democrática del desarrollo, lo concerniente a los bienes propiedad de la Nación y su soberanía sobre los recursos naturales, el régimen de propiedad de la tierra, la prohibición de los monopolios y los orígenes y límites de la privada.

Esta ubicación en el Capítulo correspondiente a los derechos humanos y sus garantías resulta inapropiada, toda vez que estas disposiciones no son en principio prerrogativas o atributos de las personas, salvo los derechos colectivos de los campesinos y las comunidades agrarias, sino conductas exigibles al Estado. Tampoco son objeto de suspensión de garantías.

Por congruencia constitucional debemos crear un nuevo Capítulo en el Título Primero de la Constitución que contenga estos artículos. Sus disposiciones no son propiamente derechos fundamentales de las personas, sino condición para que estos puedan realizarse.

Proponemos que el texto actual del artículo 29 constitucional pase a ser el artículo 25 y viceversa. Así, el Título I de la Carta Magna abarcará los primeros 25 artículos de la misma. Se crea un nuevo Título constitucional que será denominado De los Deberes Económicos del Estado.

Derechos Sociales del Trabajo

Resulta indispensable especificar el alcance de los derechos humanos, con independencia del título en que se encuentren consagrados. Esto se define según su naturaleza y a la luz de los tratados internacionales. Por esa razón esta iniciativa propone que el Título Sexto lleve por nombre De los Derechos Sociales del Trabajo, a efecto de evitar una dolosa y restrictiva consideración de los mismos.

Conviene además, en la situación actual del país, reivindicar al trabajo en su papel esencial de dignificación de las personas, sustento de las familias y promotor fundamental del desarrollo, en los términos establecidos por el artículo 26 de la Constitución.

La Carta Europea sobre los Derechos Fundamentales consagra en su artículo 1 que la dignidad humana es inviolable, debiendo ser respetada y protegida. Las Convenciones internacionales desarrollan el catálogo de derechos individuales y colectivos del trabajo que hacen posible el respeto a esa dignidad. Esto es, que precisan y desarrollan los derechos de los trabajadores como parte esencial de los derechos humanos. Esta tradición jurídica se reafirma en la Declaración de Filadelfia de 1944.

A mayor abundamiento, el artículo 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho, deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Consideramos, en consecuencia, que la denominación del actual capítulo del trabajo defina explícitamente su protector de derechos sociales y por lo tanto la competencia de los organismos públicos de derechos de los humanos que serán competentes en la materia. Para tal efecto proponemos la siguiente adición de un primer párrafo al artículo 123:

El trabajo no es una mercancía. El Estado protegerá y tutelaré como un derecho fundamental destinado a promover el máximo de prosperidad y bienestar común de la sociedad. Será el medio idóneo para la elevación de la calidad de vida de los mexicanos y el desarrollo integral de la nación.

Derechos Humanos de Migrantes y Derecho de Asilo

La migración es un fenómeno económico y social que acompaña la historia de la humanidad. Actualmente tiene como causa principal la desigualdad entre los países y regiones. Su existencia responde a la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida de las personas que se trasladan y su expansión a la apertura de las fronteras como resultante de los procesos de integración y globalización

Los migrantes enfrentan diversos problemas en su travesía e implantación en otros países y padecen generalmente prácticas de racismo, xenofobia, diversas formas de intolerancia y discriminación, abusos, trata de personas, y todo género de extorsiones.

Aunado a esas adversidades sufren detenciones y deportaciones mediante procesos que vulneran sus derechos, sin que estos se ajusten a los convenios internacionales de los que casi siempre son Estados parte. Tal es el caso de los mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos. La regulación de la migración, fundada en la potestad soberana de las Estados integrantes de la Unión para determinar las condiciones de internación, ha derivado en flagrantes y masivas violaciones de los derechos humanos y en la persecución, opresión y estigmatización de las personas que se trasladan.

México es un país de paso para un gran número de migrantes que provienen del sur y buscan principalmente su tránsito hacia los Estados Unidos. Sin embargo no ha enfrentado el asunto con la congruencia debida y ha prevalecido un doble discurso: exigencia formal a nuestros vecinos del norte para que favorezcan la migración de nuestros connacionales y prácticas restrictivas y discriminatorias hacia quienes ingresan a nuestro país desde Centroamérica.

Existen además evidencias de que se trata de una relación triangular, determinada por la estrategia regional impuesta desde los Estados Unidos para frenar en lo posible la migración mexicana y ante la imposibilidad de cerrar la frontera entre ambos países, obligar al nuestro a sellar su frontera sur. Hay al respecto incontables testimonios y estudios que lo demuestran.

Es incuestionable que, aun cuando el Estado mexicano es parte en diversos instrumentos internacionales en la materia, no cumple con los estándares y compromisos adquiridos. Es el caso del Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos, el cual prevé en su artículo segundo que:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Lo más grave es que nuestro país fue promotor de importantes instrumentos internacionales en la materia, tanto en la Organización Internacional del Trabajo como en la Organización de las Naciones Unidas, principalmente la

Convención Internacional sobre Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, y en contraste tardó varios años en ratificarlos y se resiste a su cumplimiento.

Como país de origen de migrantes México también se ha desentendido de sus connacionales, salvo en casos de protección consular, pero sin promover de modo consistente ante el gobierno norteamericano la aplicación de las normas y estándares internacionales en la materia. Como país de destino, sólo acoge a los transeúntes cuando se encuentran en una determinada condición migratoria. De otro modo, las violaciones y abusos en su contra son abiertas y constantes.

Es evidente la necesidad de un marco jurídico que proteja y defienda de todo tipo de vulneración a los migrantes en su tránsito, salida o estancia por el país conforme a la convención referida. Especialistas han sugerido que se otorgue permiso de entrada a toda persona que los solicite y no presente ningún riesgo de inseguridad o de salud. Así, aquellos que pretendan internarse clandestinamente serían sospechosos de intención delictiva, lo que permitiría separar el derecho a la migración de las acciones criminales.

Estudios realizados por organismos de derechos humanos han verificado la incapacidad del Estado mexicano para otorgar seguridad a aquellos que transitan por su territorio. Según un informe especial de 2009 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 9.758 migrantes fueron secuestrados en un periodo de seis meses entre 2008 y 2009; encontrándose implicadas bandas delictivas y autoridades de los tres órdenes de gobierno. Los migrantes irregulares también son víctimas de violencia sexual, homicidio y extorsión; en todos los casos de abuso hay algún funcionario involucrado directa o indirectamente.

La frontera sur es el lugar de nuestro territorio donde se cometen más violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Los abusos cometidos en su contra han sido documentados en informes de la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, en los que señala como responsables a delincuentes comunes y a las autoridades mexicanas, quienes en algunos casos actúan en colusión. La impunidad y el encubrimiento de estos abusos son recurrentes, pues la mayoría de los inmigrantes desconocen sus derechos y enfrentan grandes dificultades, riesgos y costos para interponer una denuncia.

La relación entre el Estado Mexicano y los movimientos migratorios es ambivalente. Por una parte la falta de protección hacia los migrantes y por otra, la relación con los que emigran, que debiera fundarse en la demanda bilateral y multilateral del gobierno mexicano de reconocerles el ejercicio pleno de sus derechos, incluyendo tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales. También en la definición de que la nación mexicana trasciende sus fronteras territoriales.

Los procesos de integración económica en otras regiones del mundo – en particular la Unión Europea- han tenido como supuesto no sólo la libre circulación de bienes, servicios y transacciones financieras sino las libertades de tránsito y establecimiento de las personas en el territorio de los países signatarios. También la expansión de los derechos fundamentales y políticas deliberadas de cohesión social, transferencias económicas e igualación de niveles de vida que regulan los flujos migratorios.

El Tratado de Libre comercio con América del Norte se suscribió, en cambio, bajo condiciones asimétricas y generó corrientes migratorias sin precedente. De acuerdo a un informe del senado norteamericano, cerca de once millones de mexicanos han cruzado la frontera desde la suscripción de ese instrumento. Puede incluso afirmarse que el incremento de la migración era parte de la mecánica de integración y que con las remesas de divisas de los trabajadores se ha financiado la importación de alimentos.

El argumento esgrimido por las autoridades estadounidenses en el sentido de que las leyes migratorias son de su exclusiva soberanía tiene un alcance limitado, ya que – como ocurre en otras regiones- los Estados pueden pactar soberanamente las condiciones y términos de su integración. A mayor abundamiento, están sujetos al cumplimiento de principios y normas inalienables de derechos humanos.

El recrudecimiento de la política antimigratoria en los Estados Unidos, simbolizada por la Ley SB 1070 del Estado de Arizona debiera inducirnos a reforzar la defensa de nuestros compatriotas en ese país. Es ineludible la

responsabilidad del Estado mexicano en la activa promoción del respeto y la garantía de los derechos individuales, civiles, políticos, laborales y culturales de los mexicanos en el extranjero. así como para el ejercicio universal del derecho al sufragio de los ciudadanos mexicanos en el exterior y de su derecho a ser elegidos a cargos nacionales de elección popular.

Es necesario reconocer que la migración es un derecho inalienable. Conforme al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

México ha tenido durante un período prolongado de su historia una noble tradición en el derecho de asilo. No sólo por la protección individual que ofreció a los perseguidos políticos, sino por acciones coherentes y generosas que puso en práctica para expatriar, acoger y promover la adaptación en nuestro país de legiones de migrantes que procedían de países sometidos a la agresión y a la dictadura. Tal fue el caso emblemático de los refugiados de la guerra civil española y de numerosos países latinoamericanos que sufrieron grave merma de sus libertades públicas.

En aras de esa tradición y para el debido cumplimiento de los estándares internacionales contemporáneos a los que el Estado mexicano se ha obligado, debe reconocerse el derecho al asilo en la forma que lo prevé la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 14:

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

En atención a las diversas violaciones de derechos fundamentales de que son víctimas las personas sometidas a regímenes autoritarios y en consonancia con la progresividad, indivisibilidad e interdependencia de esos derechos, sería preciso especificar que la protección del asilo no sólo se concederá en casos de persecución – que entraña un hecho físico- sino también cuando sufran violaciones graves a sus derechos humanos.

No podría sin embargo estipularse, como lo propone la minuta del Senado, que “en caso de persecución toda persona tiene derecho a solicitar y recibir asilo” ya que ello equivaldría a imponer obligaciones a otros Estados a partir de una disposición constitucional interna; lo que corresponde en todo caso a los instrumentos internacionales. Procede en cambio determinar con claridad la obligación del Estado mexicano de concederlo cuando lo solicite por razones fundadas un nacional de otro país, dejando a salvo el derecho de los mexicanos de hacerlo frente a la autoridades de otro Estado.

En ese tenor de ideas, proponemos la reforma del artículo 11 constitucional, mediante la adición de párrafos segundo y tercero y cuarto:

El Estado velará y defenderá a toda persona de nacionalidad mexicana que se encuentre en el extranjero en el ejercicio pleno de sus derechos humanos, con independencia de su condición migratoria, bajo los principios del derecho internacional. Asimismo, promoverá el mantenimiento de sus vínculos con la Nación,

la atención a sus problemas en los países de tránsito y de destino, el estímulo a su retorno voluntario y la asistencia a sus familiares que radiquen en el territorio nacional.

La política migratoria del Estado mexicano deberá observar el respeto a los derechos humanos y a la identidad cultural de las personas migrantes.

El Estado mexicano concederá el derecho de asilo a toda persona que lo solicite en caso de violaciones graves a sus derechos humanos.

Funciones del Ejército y Fuero Militar

El esquema constitucional actual ha posibilitado que los militares juzguen delitos en tiempos de paz, esta función sólo debe reconocérsele al Poder Judicial. La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano reconoce en su artículo 12 que la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; ésta ha sido instituida en beneficio de todos y no para el provecho de aquellos a quienes ha sido encomendada ni a la conveniencia de los gobernantes.

De acuerdo con el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

En los últimos cinco años, la participación del Ejército Mexicano en tareas de seguridad pública se ha traducido en un incremento de 500 por ciento en las quejas contra militares por violaciones a los derechos humanos, según lo documentado por la CNDH. Las fuerzas armadas de un Estado sólo pueden existir para la defensa del mismo, por lo tanto, mientras no haya estado de guerra, el fuero militar no tiene razón de ser.

No debe confundirse seguridad nacional con seguridad pública ya que ésta última no implica un estado bélico dentro del país, por lo que la actuación del ejército es innecesaria, inconstitucional y frecuentemente violatoria de los derechos humanos.

Los constantes abusos por parte de los militares a la población civil durante su supuesta labor de seguridad pública, atenta directamente contra su objetivo esencial de proteger a los ciudadanos, amplificando el circuito de la violencia y causando daños a la población a que debería salvaguardar.

Un estado de guerra implica la confrontación de las fuerzas armadas de un Estado nación con el ejército de otro, por lo tanto, México no encuadra en esa característica desde hace muchos años. Tampoco existe una guerra civil ni una situación de insurgencia o beligerancia en los términos del derecho internacional. Luego, la actuación de los militares en tiempos de paz no tiene justificación y aún menos las prerrogativas correspondientes al fuero militar, cuando no están desempeñando objetivamente las funciones armadas que explican un estatuto particular.

Emmanuel Decaux plantea que los tribunales militares no deben funcionar en tiempos de paz, debiéndose someter a la jurisdicción de los tribunales civiles. De modo que dichas prerrogativas de excepción no tienen justificación en el estado que guarda el país y en caso de aplicarse sólo sirven al encubrimiento de la impunidad y propician la comisión de abusos y violaciones a los derechos humanos.

Nuestra propuesta consiste en que en tiempos de paz los órganos de disciplina militar, bajo ninguna circunstancia podrán juzgar delitos. El carácter garantista de la reforma constitucional que planteamos atribuye esa función exclusivamente al Poder Judicial. El Estado tiene la obligación de prevenir, investigar y perseguir los delitos dentro de un marco de derechos humanos, lo que sería inasequible si esos deberes se ponen en manos de autoridades no competentes para ello. En esa virtud, las autoridades militares deben únicamente conocer de faltas a su propia disciplina.

Proponemos por ello la reforma al artículo 13, agregando un segundo párrafo:

En tiempo de paz no subsistirá el fuero de guerra. Éste existirá para las faltas contra la disciplina militar; **los órganos de justicia militar** en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, **ni en la investigación ni en la sanción de delitos del orden común o que impliquen violaciones a los derechos humanos.** Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese **implicado un civil**, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

El Ministerio Público, como órgano del Estado y representante social, es el responsable de llevar a cabo la investigación y persecución de los delitos, en tanto que es también el encargado del ejercicio de la acción penal, lo que ha sido instituido para ofrecer garantías de seguridad jurídica a los gobernados.

Las policías que ejerzan esta función bajo las directrices establecidas por el Ministerio Público son quienes pueden auxiliarlo. Por su naturaleza y dependencia jerárquica estas policías deben estar conformadas por civiles y nunca por miembros del ejército.

De acuerdo con el informe “México Nuevos Informes de Violaciones a los Derechos Humanos a Manos del Ejército” (2009) elaborado por Amnistía Internacional, cuando existen funcionarios militares implicados en violaciones de derechos humanos, las procuradurías generales habitualmente remiten los casos a la Procuraduría General de Justicia Militar.

La política de ignorar esos casos o remitirlos a la jurisdicción militar contraría las normas internacionales, junto con la falta de independencia de los elementos castrenses respecto de sus superiores, enfatizan la necesidad de garantizar la imparcialidad de las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos. De otro modo, se causan considerables retrasos en la atención del caso y se erigen inclusive incluso obstáculos para determinar el paradero de la persona y evitar que sufra tortura y otros malos tratos.

La obligación de llevar a cabo investigaciones independientes e imparciales sobre denuncias de graves violaciones de derechos humanos está establecida en una serie de instrumentos en los que México es Estado Parte: 1) la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 12; 2) la Convención contra la Tortura y Otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículos 12,13 y 14; 3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2 y 7; 4).

En atención a esos compromisos internacionales y a la necesidad de la impartición de justicia de forma imparcial, proponemos la modificación del primer párrafo del artículo 21, en los términos siguientes:

La investigación y **persecución** de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. **Ninguna otra autoridad podrá ejercer estas atribuciones.**

La seguridad pública es una función del Estado que comprende la prevención, procuración e impartición de justicia, así como la readaptación social. Cuando un gobierno desempeña dichas actividades atentando contra la estabilidad, la tranquilidad y los derechos de las personas a las que está obligado a proteger, incurre en abierta contradicción con las obligaciones y prácticas exigidas en la materia.

La creciente militarización del país, debida a la decisión subordinada, arbitraria e inconsulta del gobierno de utilizar al ejército en actividades de seguridad pública, ha derivado en la constante y sistemática violación a los derechos humanos de la población civil. Es inadmisibles el tratamiento que a estas consecuencias se le otorga en tanto “daños colaterales”.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos afirma que en 2006 recibió 182 quejas contra la Secretaría de Defensa Nacional; en 2007, 367 quejas; en 2008, 1.230, y durante los seis primeros meses de 2009 la cifra ya ascendía a 559.

Amnistía Internacional considera que los nuevos casos ilustran un patrón de graves violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas en su desempeño de labores policiales: “el ejército debe

subordinarse al poder civil y cuando éste recurre al uso de las fuerzas armadas, debe mantener una separación funcional que no erosione la autoridad democrática de los gobiernos y termine subordinándolos al uso de la fuerza.”

Con base en tales argumentos, proponemos las siguientes reformas al artículo 89 en su fracción VI y al artículo 129, como sigue:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer, con la aprobación del Congreso de la Unión, de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad nacional y defensa exterior de la Federación. El Ejecutivo no podrá disponer del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para funciones de seguridad pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 129 de esta Constitución.

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. **Cuando, por razones de seguridad nacional, el titular del Ejecutivo disponga de las Fuerzas Armadas, deberá contar con la aprobación del Congreso de la Unión.** Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Imprescriptibilidad de los Delitos de Lesa Humanidad

La tercera generación de derechos humanos emergentes de la Segunda Guerra Mundial, estipuló que los delitos en contra de grupos de personas con motivos racistas, opresivos o bélicos no deben prescribir bajo ningún argumento.

Según el Estatuto de Nuremberg:

Los crímenes de guerra, a saber, violaciones de las leyes o usos de la guerra. En dichas violaciones se incluye el asesinato, los malos tratos o la deportación para realizar trabajos forzados o para otros objetivos en relación con la población civil de un territorio ocupado o en dicho territorio, el asesinato o malos tratos a prisioneros de guerra o a personas en alta mar, el asesinato de rehenes, el robo de bienes públicos o privados, la destrucción sin sentido de ciudades o pueblos, o la devastación no justificada por la necesidad militar, sin quedar las mismas limitadas a estos crímenes.

Los delitos contra la humanidad, a saber, el asesinato, la exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra población civil antes de la guerra o durante la misma; la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismos, constituyan o no una vulneración de la legislación interna de país donde se perpetraron.

El aparato estatal mexicano ha adoptado, en diversos momentos de nuestra historia reciente, medidas de represión encaminadas a disolver movimientos de oposición política y armada, con las cuales comenzaron a documentarse los primeros casos de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad. Los sucesos de 1968 y 1971 son parte de una secuela de acciones represivas que se extiende a varios decenios y que, según Carlos Montemayor, obedecen a una secuencia en el tiempo y en el espacio.

El Comité Eureka señala que entre 1969 y 2001, existían un total de 557 expedientes de personas desaparecidas, de las cuales más de 530 corresponden hasta 1980. De acuerdo a esos expedientes, los agentes responsables del Estado mexicano han permanecido impunes por la comisión de delitos de genocidio, crímenes de guerra y de *lesa humanidad*.

Conforme al preámbulo de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad y observando que en ninguna de las declaraciones solemnes, instrumentos o convenciones para el enjuiciamiento de esos delito se ha previsto limitaciones temporales para su castigo y que

además figuran en el corpus de los delitos de derecho internacional más graves, deben ser considerados imprescriptibles.

Es inadmisibles que la legislación mexicana no haya tipificado esos delitos y que no exista un solo sentenciado condenatoriamente, a pesar de hechos evidentes y lacerantes en la materia. Es contundente el artículo primero de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad al disponer que son punibles cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido.

En razón de la gravedad de los crímenes de esta naturaleza, opera la retroactividad. El artículo 28 de la Convención de Viena sobre los Tratados, establece que:

Las disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

En congruencia con esta disposición el Estado mexicano debe retirar la declaración interpretativa que realizó al ratificar la Convención sobre Imprescriptibilidad en el año 2002, en el sentido de que sólo considerará imprescriptibles los crímenes consagrados en la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor.

Es evidente que esta declaración transgrede la esencia y el sentido de la Convención, lo cual atenta contra normas imperativas de carácter general que no permiten norma alguna en contrario. Este es el caso del crimen de genocidio, que jurídicamente debe ser considerado imprescriptible y estar sujeto a retroactividad, por la amenaza que implica su olvido para la paz y seguridad del género humano.

Los crímenes de lesa humanidad son ofensas cuya atrocidad y magnitud constituyen serios ataques a la dignidad de los seres humanos, pues son eventos cometidos fomentados por el odio dentro de un contexto sistemático o generalizado de ataques a la población civil. A veces son toleradas, condonadas o instigadas por el gobierno o alguna autoridad de facto o por grupos políticos organizados y pueden ser cometidos en tiempos de paz o de guerra.

Por las consideraciones anteriores es necesario reformar el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su segundo párrafo. El genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad deben declararse imprescriptibles “para mantener y garantizar la seguridad jurídica de las víctimas u ofendidos y establecer el carácter ejemplar de los sucesos”. Es también obligado determinar en la legislación secundaria que los culpables no podrán evadir la acción de la justicia y serán objeto de penas “correspondientes a la gravedad de los crímenes y al imperativo de recomponer del tejido social y moral que ha sido lesionado”.

Se propone la adición de lo siguiente como segundo párrafo del artículo 14:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Los delitos de genocidio, los crímenes de guerra y los de lesa humanidad son imprescriptibles, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido.

En septiembre del 2000 México firmó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y lo ratificó hasta el año 2005. En él se reconoce la existencia y competencia de esa institución que está facultada, tal como lo establece el artículo 1 del mencionado Estatuto, para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional y con carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.

El artículo 5 prevé que la Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión, “los que constituyen una gran amenaza para la paz y estabilidad de la comunidad nacional e internacional”.

La ratificación del Estatuto fue facilitada por la aprobación del octavo párrafo del artículo 21 constitucional, que otorga al Presidente y al Senado la facultad para que decidan sobre los casos en que debe ser reconocida la jurisdicción de la Corte. Ello atenta contra el objeto fin del tratado, pues modifica sus efectos en lo relativo al ejercicio de la competencia de la Corte en términos de los artículos 12 y 13 del propio Estatuto.

Esta disposición equivale a una excepción constitucional contraria al espíritu del propio tratado. El artículo 120 del Estatuto no admite que se hagan reservas al instrumento. Por esta razón proponemos que se derogue el párrafo octavo del artículo 21, a efecto de que los alcances de la Corte Penal Internacional se realicen conforme a las disposiciones previstas en su cuerpo normativo

Se deroga: El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Derechos Políticos y de Acceso a la Función Pública

Los derechos civiles y políticos de primera generación son esenciales para la participación de los ciudadanos en el funcionamiento y toma de decisiones de los poderes que ellos han constituido. Posibilitan a los ciudadanos participar en los asuntos públicos de su país y por lo tanto deben ser plenamente respetados por el Estado y sus instituciones.

Partimos de la premisa básica que la democracia sólo puede existir con un marco jurídico que garantice el ejercicio pleno de los derechos políticos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 21:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta autoridad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del cual México es firmante, establece en el artículo 3 que los Estados Parte se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el instrumento.

Prevé además en su artículo 25 que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La democracia mexicana en su expresión formal es representativa. Esta situación ha permitido que se limite la actuación y la participación ciudadana, para establecer cotos de poder para los partidos políticos, instituyéndolos como el único vehículo de acceso a los cargos de representación popular. Pero atendiendo a lo previsto por el artículo 25 del Pacto Internacional, cualquier ciudadano debe tener acceso a los cargos y funciones públicas, sin motivo alguno de discriminación.

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, previó en el artículo 6 que la ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. “Debe ser la misma para todos, ya sea que los proteja o los sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”.

Debe garantizarse el acceso de los ciudadanos en condiciones generales de igualdad a los cargos públicos cualquiera que sea su naturaleza, ya sean electivos o de designación, a fin de evitar cualquier discriminación por motivos de raza, género o preferencias. Cuando los cargos sean electivos, la representación que encarnan debe surgir de elecciones libres, auténticas y periódicas en concordancia con lo convenido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de todos los instrumentos internacionales en la materia.

Es fundamental el reconocimiento constitucional de los derechos políticos, en tanto derechos humanos, de forma que puedan ejercerse eficazmente tanto en el ámbito individual como colectivo y ser defendidos ante los tribunales nacionales e internacionales.

Los derechos políticos deben tener también progresividad; es decir, la conquista que revisten los derechos a votar, ser votado, acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos debe ser complementada, en aras del fortalecimiento democrático, con las figura de democracia directa y por lo que hace a la participación ciudadana en la elección de funcionarios, con la capacidad de removerlos: esto es, la revocación del mandato.

Si el pueblo soberano mandata a sus gobernantes, puede revocarles el poder depositado. Al derecho de votar le es consustancial el derecho de revocar. Es inadmisibles pretender que el sufragio por sí solo consolida la democracia, la suspensión en el cargo es su complemento material.

La discusión actual en torno a la reforma política ha planteado como uno de sus ejes centrales el de la reelección legislativa, alegando que es la mejor forma de profesionalizar y dar continuidad al trabajo de las cámaras, omitiendo de manera ventajosa el deber que le es correlativo: la rendición de cuentas y como consecuencia lógica, la eventual revocación del mandato.

La revocación del mandato de cualquier funcionario electo es un derecho político fundamental. Las vías constitucionales son las mejores herramientas para corregir y limitar los excesos del poder; que sea el derecho en primer término quien atempere y canalice las protestas sociales y constituya el mejor antídoto de la violencia.

Sostener el derecho a la revocación no significa ser agoreros del derrocamiento, sino guardianes de la paz social y defensores a ultranza del equilibrio constitucional, los intereses de la nación y los derechos humanos.

Por todo lo expuesto, se proponen las siguientes adiciones al artículo 35:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

II. Votar en las elecciones populares, que serán libres, auténticas y periódicas;

III...

IV. Revocar el mandato a todo funcionario electo cuando incumpla con faltas graves en el ejercicio de su cargo, de conformidad con lo que dispongan las leyes.

V...

ORGANISMOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Designación de los órganos directivos de los organismos públicos de derechos humanos.

Una reforma integral de derechos humanos implica el fortalecimiento de las instituciones para su defensa. Si bien, la garantía de estos corresponde en principio al Poder Judicial vía Juicio de Amparo, el cual se encarga de la defensa de la Constitución que contiene los derechos fundamentales, es preciso reforzar los mecanismos no jurisdiccionales para su protección.

Una de las exigencias más sensibles en la materia es el desarrollo de figuras jurídicas que fortalezcan la exigibilidad y justiciabilidad de esos derechos. Es imperiosa la incorporación de mecanismos adjetivos y procedimentales que materialicen su salvaguarda. Debemos superar la fase declarativa, sistematizar los soportes institucionales para su defensa e incorporar medios de implementación en el orden jurídico mexicano.

Ello hace indispensable replantear la composición y el funcionamiento de los órganos públicos protectores de los derechos humanos. Estos tienen un carácter meramente persuasivo: emiten recomendaciones autónomas, públicas y no vinculatorias. Apuestan a la autoridad moral de la que eventualmente gozan. Son, en expresión coloquial, “tigres sin dientes”. No hay razón válida que justifique el incumplimiento tolerado de sus resoluciones, salvo una voluntad política de simulación.

A veinte años de existencia, la CNDH no ha transmitido a la población un sentido de pertenencia y apropiación del organismo. Una debilidad original de la institución reside en su forma de integración, especialmente en lo que hace a la designación de su titular. Esto afecta gravemente su autoridad y merma la eficacia de sus acciones.

Las designaciones del titular de la CNDH han generado polémicas y sospechas, pues sobre la legitimidad que proporcionaría el apoyo de cientos de organismos civiles, se impusieron las composiciones políticas de los grupos parlamentarios. Tal parecía que, en vez de buscarse a la persona más idónea para el desempeño de esta alta misión, la elección era fruto de un cálculo a futuro a favor de quien pudiera plegarse a ciertas exigencias ideológicas o garantizar impunidad en el ejercicio del poder.

La suspicacia parte de que presidentes de la CNDH han tomado decisiones de gran impacto nacional conforme a las posiciones y conveniencias del Ejecutivo. El increíble pronunciamiento respecto de la muerte de la indígena Ernestina Asencio en Zongolica, Veracruz y la interposición de la acción de inconstitucionalidad por la despenalización del aborto en el Distrito Federal, demostraron el empeño del titular de la Comisión por compartir la opinión del gobierno federal.

La naturaleza de un organismo depende de su denominación, sino de su estructura y funcionamiento reales. La prueba de su independencia es empírica: más que en los textos legales descansa en sus resultados y en el respeto que le merezcan a la sociedad. Autores como Emilio Rabasa han sostenido que la CNDH cumple formalmente requisitos mínimos de autonomía. Sin embargo, las prácticas políticas corrientes sugieren un análisis más riguroso para determinar el verdadero carácter de una institución que fue originalmente creada para legitimar un gobierno espurio y camuflar sus abusos.

Estudiosos de estos organismos los han clasificado según la forma de su designación, como legislativos, ejecutivos y mixtos, considerando las autoridades que intervienen en su nombramiento. De acuerdo a este criterio nuestro defensor nació como un órgano designado por el Ejecutivo, lo que se matizó con el tiempo al concurrir en el nombramiento el Senado y actualmente corresponde sólo a éste.

Esta forma de designación refleja un creciente pluralismo, pero sujeta a su titular a un juego de intereses equiparable al derecho de veto. El defensor del pueblo merecería que la representación popular, esto es, que la Cámara de diputados determinara la composición del órgano y su titular fuese designado de manera indirecta, como ocurre en el primer organismo constitucional autónomo: la Universidad Nacional.

La Comisión Nacional es un órgano colegiado compuesto por un colectivo que en adelante debiera llamarse Consejo Directivo, designado por la Cámara de Diputados conforme a los parámetros internacionales.

Este procedimiento de dos grados evitaría que el titular adquiriese vínculos o compromisos con los partidos y el gobierno. El Consejo Consultivo es designado actualmente en la misma forma que el presidente de la Comisión. Vemos la pertinencia de desarrollar la representatividad de ese órgano y concederle atribuciones directivas a fin de fortalecer la autoridad moral de la institución, incrementar su carácter colegiado y equiparlo a los plenos o salas del poder judicial

Este procedimiento seguiría los lineamientos del apartado B de los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, que establece:

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones
- socio-profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
- los universitarios y especialistas calificados;
- el Parlamento;
- las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).

Proponemos en consecuencia que la Cámara de Diputados por dos terceras partes de sus miembros designe al Consejo mediante la recepción de propuestas en consultas públicas y abiertas provenientes de organizaciones civiles de derechos humanos, universidades, especialistas en la materia y la ciudadanía en general. Una vez constituido el Consejo, éste designará por consenso al presidente de la Comisión Nacional de derechos humanos.

La redacción correspondiente en el artículo 102 apartado B, sería:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo **Directivo** integrado por diez consejeros que **serán designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y su integración deberá garantizar la independencia y representatividad social del organismo, mediante la recepción de propuestas de organizaciones civiles de derechos humanos, universidades, especialistas en la materia y la ciudadanía en general, en consultas públicas y abiertas. El Consejo designará por consenso al titular del organismo.**

El Poder Judicial en la Tutela de los Derechos Humanos

Es apremiante una mayor colaboración del Poder Judicial en la protección de las prerrogativas fundamentales. El dictamen aprobado por el Senado representa un retroceso jurídico al retirar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad investigadora en casos de violaciones graves a los derechos humanos, para transferirla a la CNDH, en vez de que la compartiesen a partir de la función que a cada órgano compete.

El dictamen argumenta que, al dejar de investigar a los derechos humanos, la Corte se reafirma en su papel de Tribunal Constitucional, lo cual es cuando menos dudoso. Primero, porque existen iniciativas consistentes para crear en México un genuino Tribunal Constitucional y segundo porque existen evidencias de que esta iniciativa proviene de la propia Corte, que pretende abdicar de facultades esenciales en materia de derechos humanos, mientras arguye que busca reforzarlas

El dictamen desnuda, después de veinte años, que la CNDH puede investigar violaciones graves a los derechos humanos y hasta le concede, de modo redundante, una atribución que ya tenía.

Juicio de Restitución Obligatoria de Derechos Humanos

Proponemos incorporar mecanismos para hacer cumplir las recomendaciones de los organismos públicos defensores de derechos humanos. Debemos establecer un vínculo de coordinación entre éstos y el Poder Judicial, que involucre a los jueces en la protección de los mismos. Asumimos que voces autorizadas marcan una separación tajante entre las facultades de las comisiones y el poder de imperio con que cuentan los órganos jurisdiccionales.

La protección judicial de los derechos fundamentales en México data de la tradición liberal de mediados del siglo XIX con la creación del Juicio de Amparo, que había sido la única figura constitucional encaminada a la protección de estos derechos hasta antes del nacimiento de la CNDH. Reconocemos ampliamente la relevancia de esa institución pero creemos que no es suficiente en la actualidad, pues existe una gran cantidad de casos de violaciones que no es capaz de atajar por su escasa accesibilidad.

La colaboración entre comisiones y tribunales mucho puede hacer por los derechos humanos. Si contamos por un lado con organismos defensores que emiten recomendaciones carentes de coercibilidad, y por otro, con órganos jurisdiccionales dotados de imperio que también tienen la obligación de proteger los derechos fundamentales; se puede pensar en un mecanismo de coordinación que favorezca la protección de las personas.

Proponemos legitimar procesalmente a las comisiones para movilizar la maquinaria judicial. A partir de disposiciones contenidas en la Ley, que podrían ampliarse, estimamos viable que las comisiones pudieran interponer juicios para el cumplimiento y restitución forzosa de los derechos humanos violados. Dotar de esta atribución a los organismos públicos de derechos humanos no implica invasión de funciones ni les confiere pleno imperio, ya que finalmente la resolución emanaría de una instancia jurisdiccional a cuya acción habría contribuido la institución protectora de los derechos.

La resultante final de esta relación sería que las recomendaciones pasarían a convertirse en resoluciones judiciales y adquiriría los efectos de una sentencia. El régimen propuesto afianzaría el compromiso del Poder Judicial con la protección y defensa de los derechos humanos, y contribuirá a la división de poderes, ya que al conocer de esas violaciones, el Poder Judicial vigilará el apego a la legalidad de las actividades desempeñadas por otros órganos del Estado.

Las sentencias que se pronuncien con motivo de los juicios de cumplimiento forzoso por violación de derechos humanos sólo se ocuparán de los individuos particulares o personas morales que hayan ventilado dicha violación ante los organismos públicos correspondientes, limitándose a restituirles sus derechos en el caso concreto, sin que haya una declaración general respecto del acto que motivare la violación. Esta propuesta guarda estrecha vinculación con la figura del Principio de Relatividad en el Juicio de Amparo.

La coordinación de la judicatura con los organismos de derechos humanos implicará el fortalecimiento de ambas instituciones. Para el Poder Judicial significaría la posibilidad de terminar con el sometimiento que ha tenido frente al Ejecutivo, ya que las imputaciones que el defensor de derechos humanos emitiera serían de su responsabilidad autónoma y las determinaciones del Poder Judicial reafirmarían la división de poderes. Existe además la posibilidad de que las autoridades señaladas evitaran involucrarse en un proceso judicial y buscaran una salida bajo los mecanismos de la amigable composición.

Las distinciones entre la competencia del Poder Judicial en el juicio de amparo y en la restitución forzosa deben ser precisadas a efecto de evitar confusiones y destacar las ventajas de cada una:

1. En el juicio de restitución forzosa de derechos humanos no necesariamente conocerá en todos los casos el Poder Judicial Federal, ya que se atenderá a la naturaleza del derecho humano violado y de esto puede desprenderse que la competencia recaerá en un juez del orden común.

2. Otra diferencia fundamental es la accesibilidad para acudir al organismo defensor. Éste facilitará en primera instancia la tramitación de la queja, que deberá ser breve, sencilla y sin necesidad de abogado., a diferencia del juicio de amparo que exige mayores formalidades técnicas.

3. El juicio que proponemos deberá emplearse en mayor medida para restituir violaciones de derechos humanos que no logró subsanar el juicio de amparo y que de hecho persistieron, o bien cuando para el quejoso hayan transcurrido los tiempos procesales que marca la ley y por lo tanto ya no puede solicitar la protección de la justicia federal aunque la violación de los derechos humanos permanezca.

Un juicio no excluye al otro, sino lo complementa y hace posible la eficacia procesal y substantiva de los organismos protectores de derechos humanos, más allá del universo de gestión en el que han sido acotados.

En virtud de lo expuesto, se propone una adición al artículo 102 constitucional, en los siguientes términos:

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; **será autónomo y estará facultado para promover ante los tribunales el cumplimiento de sus recomendaciones mediante juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, en los términos que dispongan las leyes.**

Competencias de los Órganos Públicos Defensores de Derechos Humanos

Es necesario ampliar la competencia de los organismos defensores para conocer de asuntos laborales, electorales y los judiciales que no impliquen el fondo de la litis. Es un avance denominar derechos humanos y sus garantías al Capítulo I de la Constitución. Sin embargo, deben precisarse las implicaciones que puede tener respecto de otros derechos contenidos por la propia carta magna, pues los derechos sociales, económicos, políticos y de debido proceso son derechos humanos.

Creemos que dicha denominación debe prevalecer, pero también es urgente incorporar la afirmación constitucional de que el resto de los derechos fundamentales también lo son, con independencia del Capítulo o Título en que la Constitución los consagre. No podemos abrir la posibilidad de que se interpreten éstos como una categoría distinta de derechos humanos, en virtud de los principios de indivisibilidad e interdependencia y porque se encuentran incorporados en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los derechos humanos tienen carácter universal y resulta retrógrada la disposición constitucional que restringe en el derecho interno estos principios, como si existiesen “derechos humanos mexicanos”, a los que se contrae la competencia de los organismos públicos.

Planteamos adicionar un párrafo al artículo primero en los siguientes términos:

Los derechos sociales y los derechos políticos fundamentales contenidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México forma parte son derechos humanos.

Por la misma razón se propone la derogación del párrafo tercero del apartado B del artículo 102:

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. **Se deroga**

Facultad de los Organismos Públicos de Derechos Humanos para Promover Juicio Político

Los medios de control constitucional son primordiales para la preservación del orden constitucional en un régimen democrático. Garantizan que la actuación de las entidades públicas esté supeditada al marco de atribuciones que legalmente le corresponde.

Existe una estrecha relación entre los medios de control constitucional y los derechos humanos. Este vínculo es evidente en el Juicio de Amparo, porque los medios de control tienen como fin último el objetivo de impedir el

abuso del poder en perjuicio de la sociedad. El artículo 109 de nuestra Carta Magna señala que los servidores públicos serán sancionados mediante juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Por su parte, la fracción III del artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone:

ARTÍCULO 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

...

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

Este supuesto permitiría facultar expresamente a la institución autónoma encargada de la defensa de los derechos humanos para que denuncie a los servidores públicos sujetos de juicio político por violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos.

Tratándose de violaciones graves a los derechos humanos cometidas por servidores públicos de alto rango, la lógica jurídica obliga a que en ello deberían tener intervención los órganos encargados de la protección de los derechos humanos, cuando menos en su denuncia.

En virtud de lo anterior proponemos adicionar lo siguiente al último párrafo del artículo 109 constitucional:

Los organismos previstos en el artículo 102 apartado B de esta Constitución podrán también promover juicio político por violaciones graves a los derechos humanos.

Progresividad de los Derechos Humanos

El valor político y filosófico que entrañan las instituciones democráticas son paradigmas del pensamiento moderno, como la división de poderes, la soberanía popular y los derechos humanos. Son a su vez los pilares del constitucionalismo.

La historia mexicana ha instituido una serie de conquistas desde nuestro nacimiento como país independiente. La Constitución de 1824 conformó el Estado Federal, la de 1857 incorporó los derechos humanos individuales o de primera generación e instituyó el Estado laico. La Constitución de 1917 marcó el precedente de los derechos sociales y las potestades económicas del Estado en el mundo. Y la historia reciente mexicana marca una tendencia a la incorporación de la globalidad normativa en materia de derechos humanos.

Esta evolución ejemplifica el principio de progresividad e indica que es válido propiciar su avance y nunca su retroceso. Este espíritu está recogido en el artículo 26 del Pacto de San José, cuando establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Sostenemos que toda iniciativa de reforma sólo puede dirigirse a una ampliación de los derechos fundamentales. Por lo que consideramos necesario incorporar, como “cláusula pétrea” el principio de progresividad de estas prerrogativas, cuya protección deviene una decisión política fundamental del pueblo mexicano.

Proponemos en consecuencia la adición de un segundo párrafo del artículo 135:

En materia de derechos humanos, esta Constitución sólo podrá ser reformada para ampliar o garantizar los derechos de las personas, nunca en su menoscabo.

Derecho de Resistencia a la Opresión

La resistencia a la opresión es el derecho original que los individuos y los pueblos tienen para oponerse al despotismo y para liberarse en la salvaguarda de sus derechos inalienables. El ejercicio de este derecho es el medio idóneo de distensión de la sociedad y debe conducir a la derogación de las leyes y prácticas opresivas.

La historia del pensamiento ha aportado argumentos sobre la legitimidad política de la oposición a toda expresión tiránica, autoritaria y violenta del poder. Fray Francisco de Vitoria reconocía “la licitud de robar cuando el hambre hace peligrar la vida humana y el acto de negarse a pagar un tributo en caso de que fuera injusto”.

En su Tratado sobre el gobierno civil (1690) John Locke sostiene que cuando el pueblo es sometido a arbitrariedades, maltratado y gobernado contra Derecho, estará siempre dispuesto a quitarse de encima una carga que le resulta pesadísima.

Diversas tradiciones jurídicas y políticas contribuyeron también a esta discusión, como la Declaración de Derechos de Virginia, al señalar en su artículo III que cuando un gobierno resulte inadecuado o contrario a estos fines, la mayoría de la comunidad tiene el derecho indubitable, inalienable e indefectible de reformarlo, cambiarlo o abolirlo.

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos abunda que cuando exista una larga serie de abusos, es deber del pueblo, derrocar ese gobierno y proveer nuevas salvaguardas para su futura seguridad.

La insumisión de la Declaración Francesa afirmó que el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 dispuso que considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

México enfrenta momentos definitorios de su historia, amplios sectores inconformes de la sociedad ven cerradas las vías institucionales de solución a sus múltiples exigencias. Ya es un lugar común afirmar que vivimos condiciones prerrevolucionarias y que somos un Estado fallido.

Nuestra propuesta por incorporar el derecho de resistencia a la opresión por vías civiles y pacíficas, zanja una añeja discusión teórica en torno a diversas posiciones que sostienen que el artículo 136 de nuestra Constitución posibilita el derecho del pueblo mexicano a la rebelión, incluso armada, para repeler los abusos provenientes de los gobernantes que atentan contra el pueblo, falsifican el carácter democrático de las instituciones y cometen verdaderos atentados contra la nación.

La incorporación como derecho fundamental de la resistencia a la opresión, abre la puerta a modalidades cívicas de la lucha social, y puede alejar los peligros de la violencia posibilitando la transformación pacífica del Estado, de las relaciones económicas y de la sociedad. Al concretar las vías para el ejercicio del derecho soberano del pueblo para alterar o modificar la forma de su gobierno establece los caminos para una auténtica transición, con justicia, prosperidad y respeto al Estado de derecho.

Según un estudio de la Comisión Democracia por el Derecho, más de 160 constituciones vigentes han surgido de procesos constituyentes desde el término de la segunda guerra mundial; así los que rigen el orden jurídico en Europa del Este y del Oeste y en la gran mayoría de países latinoamericanos, asiáticos y africanos.

En cambio, sólo 5 prolongan los esquemas del constitucionalismo anterior, bien porque se mantienen estables o porque se han venido adaptando mediante una serie de reformas y adiciones, como la mexicana, que ha conocido mayor número de modificaciones que ninguna otra en la historia.

La llamada “parchología” genera contradicciones, inconsistencias y superposiciones. El método previsto en el artículo 135, conocido como del “constituyente permanente” no obedece al espíritu ni a la letra del artículo 39, ni se traduce en una revisión integral de la constitución que es a todas luces indispensable.

Es menester encontrar los procedimientos para que el pueblo pueda modificar la forma de su gobierno en ejercicio de su soberanía. El artículo 136 prevé la eventualidad de que “recobre su libertad” para restablecer una constitución que haya perdido observancia por causa de una rebelión. No define sin embargo el método para elaborar otra distinta, ni las disposiciones de la anterior que serían inmodificables.

Las transiciones contemporáneas han permitido emprender esa tarea por vías pacíficas que generalmente han desembocado en asambleas constituyentes. En México se han planteado distintos procedimientos, como el propuesto por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado en el 2000, que combina la acción del Congreso federal y los de los Estados, mediante la creación de un Comisión especial y cuyo resultado sería sometido a referendo.

Recientemente el diputado Jaime Cárdenas presentó una iniciativa por la que el propio Congreso convocaría a una Asamblea constituyente, una vez aprobado en consulta popular el proyecto de un nuevo texto por ambas Cámaras, que a su vez discutirían una ponencia constitucional previamente elaborada. Corrientes actuales abogan por la celebración de asambleas “específicamente convocadas para tal efecto y orientadas conforme a los avances propios del constitucionalismo del siglo XXI, que busca la más amplia protección de los derechos humanos, la democracia participativa y el reconocimiento del pluralismo étnico y cultural”. La búsqueda de un Estado integrador, capaz de combatir la exclusión social y las desigualdades.

Por esas razones proponemos que la resistencia civil a un orden materialmente injusto debiera legitimar, según el método que se determine, la convocatoria a una Asamblea constituyente.

Es urgente la revisión profunda de todo el andamiaje estatal, pero sobre todo la inclusión de mecanismos que encaucen la inconformidad social y posibiliten que, prácticas sociales civilizadas, se pueda incidir en la transformación profunda del país.

Por lo anterior, proponemos la adición a un párrafo segundo al artículo 39, con la siguiente redacción:

La soberanía nacional se constituye por la voluntad de hombres y mujeres libres, tiene por objeto la preservación de la libertad y los derechos humanos. La violación de este fin justifica el derecho de resistencia a la opresión mediante vías pacíficas y consulta popular. Posibilita la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Suspensión de Garantías

El estado de excepción es el escenario más peligroso para la conculcación de los derechos humanos. La racionalidad exige precisar los términos, alcances y condiciones de la suspensión de garantías a fin de evitar los abusos y los excesos

Sobre este tema, la suspensión y restricción propuesta en el dictamen del Senado en su afán de enlistar cuáles derechos no son suspendibles incluyó algunos que no están comprendidos en nuestro orden normativo.

Por congruencia con el cuerpo de nuestra propuesta, sostenemos que dicha medida debe apegarse a los estándares internacionales de derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 4 establece que:

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud del presente Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho

internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

El artículo 30 sobre el alcance de las restricciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé:

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

La Carta Europea sobre los Derechos Fundamentales en el artículo 52 sobre el alcance de los derechos garantizados, establece que:

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Sólo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establece en el artículo 15 la derogación en caso de estado de urgencia:

1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanen del derecho internacional.

La redacción del artículo constitucional relativo al estado de excepción debe contener una visión más amplia y flexible en aras de no contribuir a la obsolescencia temprana del marco de suspensión. Proponemos su redacción en los siguientes términos:

En ningún caso se podrá restringir o suspender el ejercicio de aquellos derechos que han sido declarados como no suspendibles en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por todo lo anteriormente expuesto, presento a este H. Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 1º, 11, 13, 14, 17, 21, 25, 29, 35, 39, 89, 97, 102, 109, 123, 129, 133 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PRIMERO. Se cambia el nombre del Capítulo I del Título Primero. Se modifica el texto del párrafo primero del artículo 1º y se le adiciona un segundo, tercer, cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafos.

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las *personas* gozarán *de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano*

sea parte, así como de las garantías para su protección, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales tienen jerarquía constitucional.

Los derechos sociales y los derechos políticos fundamentales contenidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México forma parte son derechos humanos.

Para la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos contenidas en la legislación interna y en los instrumentos internacionales prevalecen aquellas que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.

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.

La ley establecerá las medidas y garantías necesarias para la protección de las personas individuales y colectivas que participan en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Los derechos humanos podrán ejercerse a título individual o colectivo.

[...]

[...]

SEGUNDO. Se modifica el primer párrafo del artículo 11, se adiciona un segundo, tercer y cuarto párrafos.

Artículo 11. *Toda persona* tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

El Estado velará y defenderá a toda persona de nacionalidad mexicana que se encuentre en el extranjero en el ejercicio pleno de sus derechos humanos, con independencia de su condición migratoria, bajo los principios del derecho internacional. Asimismo, promoverá el mantenimiento de sus vínculos con la Nación, la atención a sus problemas en los países de tránsito y de destino, el estímulo a su retorno voluntario y la asistencia a sus familiares que radiquen en el territorio nacional.

La política migratoria del Estado mexicano deberá observar el respeto a los derechos humanos y a la identidad cultural de las personas migrantes.

El Estado mexicano concederá el derecho de asilo a toda persona que lo solicite en caso de violaciones graves a sus derechos humanos.

TERCERO. Se modifica el párrafo primero del artículo 13 y se adiciona un segundo párrafo.

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

En tiempo de paz no subsistirá el fuero de guerra. Éste existirá para faltas contra la disciplina militar; los órganos de justicia militar en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, ni en la investigación ni en la sanción de delitos del orden común o que implique violaciones a los derechos humanos. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese implicado un civil, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

CUARTO. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 14.

Artículo 14 [...]

Los crímenes de guerra y los de lesa humanidad son imprescriptibles cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido.

[...]

[...]

[...]

QUINTO. Se modifica el segundo párrafo del artículo 17, se adicional un tercer párrafo.

Artículo 17. [...]

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. **Igualmente tendrá derecho para acudir a los tribunales internacionales cuya competencia ha sido reconocida por el Estado Mexicano en los términos previstos en los mismos Tratados.**

Las resoluciones y sentencias emitidas por los Tribunales Internacionales en materia de derechos humanos, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano serán obligatorias y las autoridades administrativas, legislativas y judiciales, dentro de sus respectivas competencias y según sea el caso, garantizarán su cumplimiento. La ley desarrollará los procedimientos a seguir para la ejecución de dichas resoluciones.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

SEXTO. Se modifica el párrafo primero del artículo 21 y se deroga su octavo párrafo.

Artículo 21. La investigación y **persecución** de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. **Ninguna otra autoridad podrá ejercer estas atribuciones.**

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Se deroga.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

SÉPTIMO. El texto del artículo 29 se traslada al artículo 25 y viceversa, a fin de que el Capítulo I del Título Primero comprenda de los artículos 1º a 25. Se modifica el párrafo primero del que sería el artículo 25 y se adiciona un segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto párrafos.

Artículos 25. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la Procuraduría General de la República y **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** y con la aprobación del Congreso de la Unión podrá *restringir o* suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la *restricción o* suspensión se contraiga a *determinada persona*. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

En ningún caso se podrá restringir o suspender el ejercicio de aquellos derechos que han sido declarados como no suspendibles en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará en procedimiento sumario la oportunidad, alcance y proporcionalidad de la declaratoria de suspensión, antes de que ésta entre en vigor.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas

durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

OCTAVO. Se crea un nuevo Capítulo II del Título Primero que comprenderá los artículos 26, 27, 28 y el nuevo 29. En consecuencia se recorre la numeración de los Capítulos restantes del Título correspondiente.

Capítulo II

De los Derechos y Deberes Económicos

ARTICULO 26 [...]

ARTÍCULO 29. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

NOVENO. Se adicionan una fracción I y IV del artículo 35, se modifica la actual fracción I, que sería II. Se recorre la numeración de las fracciones correspondientes.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

II. Votar en las elecciones populares, que serán libres, auténticas y periódicas;

III. [...]

IV. Revocar el mandato a todo funcionario electo cuando incumpla con faltas graves en el ejercicio de su cargo, de conformidad con lo que dispongan las leyes.

IV. [...]

V. [...]

VI. [...]

DÉCIMO. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 39.

Artículo 39. [...]

La soberanía nacional se constituye por la voluntad de hombres y mujeres libres, tiene por objeto la preservación de la libertad y los derechos humanos. La violación de este fin justifica el derecho de resistencia a la opresión mediante vías pacíficas y consulta popular. Posibilita la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

DÉCIMO PRIMERO. Se modifica la fracción VI del artículo 89.

ARTÍCULO 89. [...]

I a V. [...]

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer, **con la aprobación del Congreso de la Unión**, de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad **nacional** y defensa exterior de la Federación. **El Ejecutivo no podrá disponer del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para funciones de seguridad pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 129 de esta Constitución.**

VII a XX. [...]

DÉCIMO SEGUNDO. Se modifica el segundo párrafo del artículo 97.

Artículo 97. [...]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión **o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, o el Gobernador de algún Estado **o cualquier organismo público de protección de los derechos humanos**, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

DÉCIMO TERCERO. Se deroga el tercer párrafo del artículo 102, se adiciona un quinto párrafo y se modifica el cuarto y (actual) quinto.

Artículo 102.

A [...]

B. [...]

[...]

Estos organismos no serán... **Se deroga**

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; **será autónomo y estará facultado para promover ante los tribunales el cumplimiento de sus recomendaciones mediante juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, en los términos que dispongan las leyes.**

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo **Directivo** integrado por diez consejeros que **serán designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y su integración deberá garantizar la independencia y representatividad social del organismo, mediante la recepción de propuestas de organizaciones civiles de derechos humanos, universidades, especialistas en la materia y la ciudadanía en general, en consultas públicas y abiertas. El Consejo designará por consenso al titular del organismo.**

[...]

[...]

[...]

DÉCIMO CUARTO. Se modifica el octavo párrafo del artículo 109.

Artículo 109. [...]

I a III. [...]

[...]

[...]

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. **Los organismos previstos en el artículo 102 apartado B de esta Constitución podrán también promover juicio político por violaciones graves a los derechos humanos.**

DÉCIMO QUINTO. Se modifica la denominación del Título Sexto. Se adiciona un primer párrafo al artículo 123.

Título Sexto

De los Derechos Sociales del Trabajo

Artículo 123. El trabajo no es una mercancía. El Estado protegerá y tutelaré como un derecho fundamental destinado a promover el máximo de prosperidad y bienestar común de la sociedad. Será el medio idóneo para la elevación de la calidad de vida de los mexicanos y el desarrollo integral de la nación.

[...]

[...]

A [...]

DÉCIMO SEXTO. Se modifica el texto del artículo 129.

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. **Cuando, por razones de seguridad nacional, el titular del Ejecutivo disponga de las Fuerzas Armadas, deberá contar con la aprobación del Congreso de la Unión.** Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

DÉCIMO SÉPTIMO. Se agrega un segundo párrafo al artículo 133.

Artículo 133. [...]

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán legislar a fin de implementar y compatibilizar los instrumentos internacionales de derechos humanos con el derecho interno. Toda disposición en derecho interno que los contraríe será inconstitucional.

DÉCIMO OCTAVO. Se agrega un segundo párrafo al artículo 135.

Artículo 135. [...]

En materia de derechos humanos, esta Constitución sólo podrá ser reformada para ampliar o garantizar los derechos de las personas, nunca en su menoscabo.

[...]

Dado en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, México, Distrito Federal a 2 de junio de 2010

Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega

Diputado Federal