

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen, la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y así como los artículos 182, 186, 190 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, habiendo analizado el contenido de la citada minuta, se permiten someter a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 23 de abril de 2009 se aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la misma fecha la minuta fue remitida a la Cámara de Senadores.
2. En sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 8 de abril de 2010, se aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta referida. Mismo que presentaba diversas modificaciones, por lo que fue devuelta a la Cámara de Diputados.
3. El 13 de abril de 2010, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la minuta referida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, para su dictamen.
4. En reunión de sesión permanente de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos celebrada el 13 de diciembre de 2010, se aprobó con modificaciones, el dictamen relativo a la minuta en estudio.
5. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 15 de diciembre de 2010 se aprobó con modificaciones el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la misma fecha fue remitido el expediente correspondiente a la Cámara de Senadores.
6. En sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 1° de febrero de 2011, la Mesa Directiva turno la minuta referida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, para su estudio y dictaminación.
7. El 16 de febrero de 2011 se recibió opinión de la Comisión de Reforma del Estado.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

Se reforma el Capítulo 1 del Título Primero de la Constitución Política para denominarse: *DE LOS*

DERECHOS Y SUS GARANTÍAS.

Artículo 1° constitucional:

En el primer párrafo se cambia el término individuo por el de persona, se incorpora el goce de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en todos los tratados internacionales que haya ratificado México, así como de las garantías para su protección.

Incorpora la interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la aplicación de las normas de derechos humanos, así como el Principio Pro Persona.

Se contemplan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos y las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado.

Asimismo, se establece que la prohibición de toda discriminación por motivo de las preferencias sea de manera explícita la referente a *preferencias sexuales* de las personas

Artículo 3° constitucional:

Establece que el respeto a los derechos humanos deberá contemplarse en la educación que imparta el Estado.

Artículo 11 constitucional:

Se establece en un segundo párrafo que en el caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo y que por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. En la ley secundaria se regularán sus procedencias y excepciones.

Artículo 15 constitucional:

Se reforma la última frase del artículo para armonizarla con el espíritu de incorporación de los derechos humanos en el texto constitucional y establecer que tampoco se podrá autorizar la celebración de tratados o convenios que alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en todos los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Artículo 18 constitucional:

Reforma el segundo párrafo para agregar que la organización del sistema penitenciario debe también estar basada en el respeto a los derechos humanos.

Artículo 29 constitucional:

En el primer párrafo, se añade además de la suspensión de garantías, el supuesto de restricción de las mismas, y además se establece que lo que se restringe o suspende es el ejercicio de los derechos, así como las garantías.

En la parte final de este párrafo se modifica la el término “se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde” por “se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde”.

En un segundo párrafo adicionado se enlistan los derechos que no podrán ser restringidos ni suspendidos en caso de una declaratoria de Estado de excepción (recogidos del artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos

internacionales de derechos humanos), en este tenor, se establece que no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Además se establece en un tercer párrafo adicionado, que se debe fundar y motivar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías con base en los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

En un cuarto párrafo nuevo, se señala que el Congreso de la Unión puede decretar el fin de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías lo cual dejaría sin efecto cualquier medida legal o administrativa y que el Ejecutivo no podrá observar este decreto.

Finalmente, se plantea que durante la restricción o suspensión, la SCJN deberá revisar de oficio e inmediatamente el decreto expedido por el Ejecutivo, y pronunciarse con la mayor prontitud.

Artículo 33 constitucional:

Se reforma el primer párrafo cambiando “extranjeros” por “personas extranjeras”. Asimismo, reconoce que gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

Se adiciona un segundo párrafo que establece el derecho de audiencia previa a que el Ejecutivo expulse a persona extranjera y se remite a la ley que fundamentará los supuestos de la misma, así como el procedimiento, el tiempo y el lugar de la detención.

Artículo 89 constitucional:

Se incorpora que en materia de política exterior también se debe observar el principio de respeto, protección y promoción de los derechos.

Artículo 97 constitucional:

Se retira la facultad de investigación de la SCJN establecida en el segundo párrafo, para reasignársela a la CNDH en el artículo 102 constitucional.

Artículo 102 constitucional, apartado B:

Se establece en el segundo párrafo que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deberán publicar las razones de su negativa. Así como que los servidores públicos estarán obligados a responder a las recomendaciones y en caso de no hacerlo así deben fundar y motivar su negativa y podrán ser llamados a comparecer ante el Senado, la Comisión Permanente, o en el caso de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se comparecerán ante la legislatura local para explicar el motivo de su negativa.

En el tercer párrafo se faculta a la CNDH para conocer quejas en materia laboral, es decir, podrá emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia de violación de derechos humanos laborales.

En el quinto párrafo se establece la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas.

En el octavo párrafo, se establece que la elección del titular de la CNDH y de los integrantes del Consejo Consultivo de la misma, así como de los titulares de los organismos públicos estatales deberá ajustarse a un procedimiento de consulta pública, en un procedimiento transparente.

En los párrafos decimoprimer y decimosegundo, se regula la facultad de investigación que se transfirió del artículo 97 constitucional, facultando a la CNDH para ser autoridad investigadora en caso de violaciones graves a derechos humanos.

Asimismo, se estipula que el desarrollo y desahogo del procedimiento corresponderá al Consejo Consultivo, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. A este respecto cabe mencionar que las comisiones dictaminadoras consideran que tal desahogo del procedimiento se debe entender como aquél que se realiza para iniciar la investigación, de tal manera que los miembros del Consejo Consultivo no tendrían que convertirse en visitadores sino sólo desahogar el pedido para iniciar una investigación. Esta consideración tendrá que discutirse al momento de la expedición de la ley reglamentaria a la que se refiere el Octavo transitorio del presente decreto.

Esta facultad la ejercerá si así lo juzga conveniente la propia CNDH o a petición de parte y para su ejercicio, nadie puede negarle la información que requiera, la misma que tendrá obligación de mantener reservada si se le proporciona con ese carácter. Asimismo, cuando así proceda, podrá presentar las acciones o denuncias ante autoridad competente.

Artículo 105 constitucional:

Por último, la minuta reforma el inciso g) de la fracción II de este artículo para establecer expresamente que la CNDH pueda ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federal, estatales y del DF que vulneren derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Régimen transitorio:

Se establece un año como plazo máximo, a partir de la entrada en vigor del decreto para expedir:

- La ley que regule el tercer párrafo del artículo 1º constitucional sobre reparación de las violaciones a los derechos humanos.
- La ley reglamentaria del artículo 11 constitucional sobre el asilo, la cual regulará su procedencia y excepciones.
- La ley reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías (Estado de excepción).
- La ley reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de personas extranjeras.
- La legislación correspondiente al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos.
- Asimismo, se señala también que los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la SCJN hasta su conclusión; los congresos estatales deberán adecuar sus leyes para cumplir con la autonomía de los organismos locales de derechos humanos en un plazo no mayor a un año a partir de que se expida el decreto y el Congreso de la Unión tiene también un plazo máximo de un año para adecuar la Ley de la CNDH.

III. CONSIDERACIONES

Como se ha descrito en los antecedentes del presente dictamen, la minuta fue aprobada en la Colegisladora con modificaciones, que a continuación se señalan:

Primera.- En el párrafo primero del artículo 1° constitucional se elimina la acotación de que se trate sólo de tratados internacionales sobre derechos humanos, lo anterior con la intención de ampliar la protección de los derechos humanos que puedan derivar de cualquier tratado internacional del que México sea parte, sin que tenga necesariamente por objeto la protección de los derechos humanos.

MINUTA SENADORES (8 abril 2010)	MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)
Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales <u>sobre derechos humanos</u> de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.	Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Segunda.- El párrafo segundo del artículo 1° constitucional se modificó para establecer el *principio pro homine o principio pro persona*, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dicha modificación se realizó con el ánimo de reflejar lo establecido en el párrafo primero ya señalado, ya que al adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, representa el fortalecimiento de las prerrogativas que las dignifiquen.

Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección.

MINUTA SENADORES (8 abril 2010)	MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)
Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos antes señalados.	Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Tercera.- El último párrafo de este mismo precepto, se modificó para incorporar a las preferencias sexuales como uno de los motivos causantes de discriminación, lo cual brindará mayor certeza jurídica y protección a las personas no heterosexuales en todos los ámbitos sociales, ya que esta modificación corresponde a la realidad a la que se enfrentan muchas personas que llegan a ser discriminadas en los ámbitos familiar, escolar, laboral y social, que ha producido agresiones físicas, verbales, psicológicas, tortura e incluso la muerte.

<p style="text-align: center;">MINUTA SENADORES (8 abril 2010)</p>	<p style="text-align: center;">MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)</p>
<p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	<p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>

Cuarta.- El segundo párrafo del artículo 11 constitucional, fue modificado en los siguientes términos:

<p style="text-align: center;">MINUTA SENADORES (8 abril 2010)</p>	<p style="text-align: center;">MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)</p>
<p>En caso de persecución, toda persona tiene derecho de solicitar y <u>recibir</u> asilo. La ley regulará su procedencia y excepciones.</p>	<p>En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>

Sin embargo, aun cuando frecuentemente en América Latina el vocablo *asilo* se reserve para designar al sistema latinoamericano de asilo diplomático y territorial, y que *refugio* se refiera al sistema de Naciones Unidas y al Derecho Internacional de los Refugiados, con el ánimo de tener congruencia con el derecho internacional, los tratados y convenios por los que México se ha obligado y el derecho interno en la materia, estas comisiones estiman conveniente hacer algunas consideraciones al respecto.

Cuando se habla de refugiados y la protección internacional que les brinda un Estado, se refiere a un estatuto o condición jurídica de un extranjero amparado por un régimen especial de protección, donde la utilización común del término “refugio” no es correcta. El criterio aceptado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es “la condición de refugiado”.

El reconocimiento de la condición de refugiado tiene como fundamento el derecho humano a solicitar asilo (reconocido, entre otros instrumentos, en el Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos humanos, el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y no se trata de una concesión discrecional del Estado Mexicano, sino de un *reconocimiento* – y no *recepción* - de un derecho connatural al ser humano cuando se produzcan los motivos antedichos.

Es por ello que cabe señalar que el reconocimiento de la condición de refugiado no se hace precisamente “por motivos humanitarios” como se establece en la minuta, sino por los motivos señalados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 así como la definición regional de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, debidamente recogidos en la legislación nacional en la materia, tal y como lo establece el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el DOF el 27 de enero del año en curso:

Artículo 13. *La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:*

I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Quinta.- En la parte final del artículo 15 constitucional, se modifica en congruencia con la modificación primera ya referida, es decir, se elimina la expresión “sobre derechos humanos”.

MINUTA SENADORES (8 abril 2010)	MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)
No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales <u>sobre derechos humanos</u> de los que el Estado Mexicano sea parte.	No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Sexta.- En el primer párrafo del artículo 29 constitucional, se retoma el texto vigente en cuanto a que la Comisión Permanente podrá aprobar la suspensión, y en este caso (por ser parte de la reforma misma) la restricción del ejercicio de los derechos y las garantías.

Lo anterior, por considerar que la Comisión Permanente es un órgano representativo del Congreso de la Unión y que tiene, entre otras facultades relevantes, la de acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias.

Séptima.- Asimismo, en la parte final de este párrafo se modifica el término “se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde” por “se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde”. Esto por estimar que se le da un sentido positivo a la acción de convocar al Congreso. La expresión de inmediato da mayor certeza sobre la expedites con la que habrá de ser convocado el Congreso.

<p style="text-align: center;">MINUTA SENADORES (8 abril 2010)</p>	<p style="text-align: center;">MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)</p>
<p>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 los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y 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 restricción o 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 <u>sin demora</u> al Congreso para que las acuerde.</p>	<p>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 los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión <u>o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido</u>, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y 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 restricción o 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 <u>de inmediato</u> al Congreso para que las acuerde.</p>

Octava.- En la minuta aprobada por el Senado en abril de 2010, en la parte final del primer párrafo se hizo una adición que la Colegisladora varió para convertirla en un párrafo adicional, es decir, un párrafo segundo, y modificar lo referente a la libertad de religión por libertad de “profesar creencia religiosa alguna”.

Sobre el particular, la Colegisladora señala en su dictamen que esta precisión es importante porque el alcance del derecho de libertad de religión, es tan amplio que refiere a una elección libre de las personas para profesar una religión y poder manifestarla públicamente; por no creer o practicar ninguna religión o inclusive por negar la existencia de un Dios.

La acotación legal que se hace en la nueva redacción se considera relevante porque, tratándose de creencias religiosas, el Estado se ve imposibilitado de impedir que cualquier persona en su fuero interno, en un libre ejercicio de autodeterminación intelectual, opte por adherirse o no a alguna religión. El mismo texto constitucional ya reconoce y tutela este derecho en los artículos 24 y 130 constitucionales.

Con base en lo anterior, se estima que sólo la exteriorización de las creencias religiosas puede ser objeto de regulación jurídica, y más específicamente para efectos de restricción o suspensión de derechos y garantías constitucionales, y es en ese tenor que el texto propuesto adopta esta dimensión objetiva, ya que el Estado únicamente podría decretar medidas restrictivas a los actos religiosos de culto público.

Asimismo, las comisiones Cámara de Diputados estima que esta redacción es congruente también con los principios que orientan esta reforma constitucional ya que adopta postulados reconocidos en instrumentos internacionales, como es el caso del artículo 12 numeral 3 del Pacto de San José.

Igualmente se señala que en los supuestos que expresamente contempla el artículo 29 constitucional, *a contrario sensu* solamente los actos religiosos de culto público pueden ser restringidos o suspendidos, sin que

ello implique la violación de un derecho fundamental reconocido en nuestra Carta Magna como lo es el de la libertad religiosa.

<p align="center">MINUTA SENADORES (8 abril 2010)</p>	<p align="center">MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)</p>
<p>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y <u>de religión</u>; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</p>	<p>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia <u>y de profesar creencia religiosa alguna</u>; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</p>

Novena.- En el párrafo octavo del apartado B del artículo 102 constitucional se modifica la expresión “Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” por “titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” con el propósito de evitar, en la medida de lo posible, emplear términos en masculino.

Décima.- Asimismo se elimina la expresión “e informado” porque se considera que el término “transparente” permite la obtención de información suficiente sobre los candidatos a la designación y el procedimiento de consulta pública.

<p align="center">MINUTA SENADORES (8 abril 2010)</p>	<p align="center">MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)</p>
<p>La elección del <u>Presidente</u> de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e <u>informado</u>, en los términos y condiciones que determine la ley.</p>	<p>La elección del <u>titular</u> de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p>

Décima primera.- Se propone que el desarrollo y el desahogo (se sugiere contemplar también) del procedimiento de la investigación referida, estén a cargo del Consejo Consultivo de la CNDH, cuya aprobación será por lo menos con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Esta modificación es con el ánimo de favorecer el intercambio de opiniones para tomar decisiones con mayores elementos de juicio a cargo de un órgano colegiado.

<p align="center">MINUTA SENADORES (8 abril 2010)</p>	<p align="center">MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)</p>
<p>En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.</p>	<p>El desarrollo y desahogo del procedimiento <u>corresponderá al Consejo Consultivo, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.</u> Ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.</p>

Décima segunda.- En el artículo octavo del régimen transitorio se elimina el segundo párrafo, lo anterior para tener congruencia con la modificación décima precedente, toda vez que como se ha señalado ya quedaría establecido en el artículo 102 constitucional que el Consejo Consultivo aprobará por mayoría calificada de sus integrantes.

<p align="center">MINUTA SENADORES (8 abril 2010)</p>	<p align="center">MINUTA DIPUTADOS (diciembre 2010)</p>
<p>Octavo. El Congreso de la Unión adecuará la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.</p> <p><u>Las adecuaciones a esta ley deberán contener los términos, condiciones y circunstancias bajo los cuales se activará la facultad de investigación establecida en el párrafo undécimo del apartado B del artículo 102 del presente decreto, dentro de los que se establecerá como una de las condiciones para el ejercicio de esta facultad, que el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deba obtener la aceptación favorable de la mayoría del Consejo Consultivo de la misma. En tanto no se expidan las modificaciones a esta ley, se aplicará lo señalado en este artículo.</u></p>	<p>Octavo. El Congreso de la Unión adecuará la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.</p>

A continuación se da cuenta de la opinión favorable de la Comisión de Reforma del Estado:

- 1. En relación con la eliminación de la referencia específica a tratados internacionales en materia de derechos humanos que se hacía en los artículos primero y quinceavo de la Constitución, se considera que resulta pertinente en la medida en la que puede darse el caso de que se reconozca y garantice algún derecho fundamental en instrumentos internacionales que no estén referidos específicamente a normar derechos humanos, con lo cual la protección de los derechos con la modificación planteada se ampliaría.*
- 2. La incorporación del principio pro homine o pro persona en el texto del artículo primero resulta particularmente afortunada, porque, aunque diversos tratados así como la jurisprudencia de organismos internacionales plantean que la garantía de los derechos debe fundarse en el mismo y ello supondría que en su protección las autoridades deberían atenerse al mismo, su explicitación en el texto de la Constitución no*

deja márgenes de interpretación al respecto.

3. También se considera pertinente la incorporación explícita de las preferencias sexuales como una de las causales de discriminación inaceptables en el marco constitucional.

4. Por lo que hace a las modificaciones realizadas al artículo 11 constitucional mediante las que se incorpora la figura de “refugio”, esta Comisión considera pertinente la aclaración conceptual y normativa a la que hace referencia el dictamen como referencia interpretativa del precepto constitucional para evitar confusiones al momento de su aplicación.

5. También se considera pertinente reintroducir en el texto del artículo 29 a la Comisión Permanente, en cuanto órgano del Congreso, como autoridad que puede aprobar la restricción o suspensión de derechos humanos en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. En ese sentido cabe mencionar que el nuevo texto de ese artículo genera suficientes garantías para que en esos casos excepcionales no peligre la vigencia y respeto de los derechos humanos en el país.

6. En el mismo sentido se considera que la sustitución de “libertad de religión” por “libertad de profesar creencia religiosa alguna”, ‘si bien no indispensable, sí permite una interpretación más específica de ese principio fundamental de las democracias constitucionales.

7. En relación con la sustitución de la expresión “Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” por “titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” que se plantea en el apartado B del artículo 102, es adecuada.

8. En relación con la supresión de la expresión “...e informado” que se hace en el mismo precepto antes mencionado, no se tiene inconveniente alguno al estar subsumido en la lógica que supone un procedimiento de elección “transparente” como se mantiene en el texto constitucional.

9. En relación con la transferencia de la facultad de investigación que se plantea de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como lo había aprobado en su momento el Senado, específicamente al Consejo Consultivo de dicha Comisión, el cambio se considera pertinente aunque se advierte la necesidad de que, en su momento, la Ley especifique con claridad el procedimiento mediante el cual ese órgano deberá desarrollar y desahogar dicha atribución.

Una vez precisadas todas y cada una de las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados, estas comisiones dictaminadoras concuerdan con la Colegisladora en la conveniencia de las mismas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y así como los artículos 182, 186, 190 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, la aprobación de la

MINUTA

PROYECTO DE DECRETO

QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA VARIOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la denominación del Capítulo I del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1º; el segundo párrafo del artículo 3º; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18, el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33, la fracción X del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102, y el inciso g) de la fracción II del artículo 105; **se adicionan** dos nuevos párrafos segundo y tercero, al artículo 1º, recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11; los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33; y los nuevos párrafos quinto, octavo, décimo primero y décimo segundo al artículo 102, apartado B, recorriéndose los actuales en su orden, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 3º. (...)

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I a VIII. (...)

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, salvoconducto 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.

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Artículo 18. (...)

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 29. 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 los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y 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 restricción o 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 de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

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, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

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.

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.

Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

(...)

Artículo 89. (...)

I a IX. (...)

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI a XX. (...)

Artículo 97. (...)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 102.

A. (...)

B. (...)

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, y jurisdiccionales.

(...)

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 elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

(...)

(...)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

El desarrollo y desahogo del procedimiento corresponderá al Consejo Consultivo, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a - k) (...)

(...)

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a - f) (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(...)

(...)

(...)

III. (...)

(...)

(...)

TRANSITORIOS

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

Segundo. La ley a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1º constitucional sobre reparación deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el asilo, deberá ser expedida en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Cuarto. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Quinto. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. En tanto se expida la ley referida, este artículo se seguirá aplicando en los términos del texto vigente.

Sexto. Los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta su conclusión.

Séptimo. En lo que se refiere al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Octavo. El Congreso de la Unión adecuará la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Noveno. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los diecisiete días del mes de febrero de dos mil once.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS