

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EMMANUEL REYES CARMONA

Planteamiento del problema

Uno de los temas de mayor exposición pública y debate en la actualidad, que a su vez se advierte como una problemática determinante dentro de toda la sociedad y particularmente en la agenda de los órganos encargados de administrar justicia en el país, es el de la llamada “justicia transicional”.

Debemos entender que la justicia transicional atiende o intenta resolver un problema muy antiguo, y se centra en qué debe hacer una sociedad frente al legado de graves atentados a la dignidad humana, y en el mismo sentido parte de principios específicos para lograr su propósito. Que no haya impunidad (justicia penal), generar reparación integral del daño (justicia restaurativa), salvaguardar la memoria y tener acceso a la verdad (con investigaciones efectivas) son pilares fundamentales de la justicia transicional que no se distraen de las finalidades del aún reciente sistema procesal penal acusatorio.

Sin embargo, la inaccesibilidad a la justicia y las aun arraigadas deficiencias técnicas y estructurales en los órganos encargados de administrarla persisten, vulnerando derechos humanos tanto de víctimas como de justiciables en un entramado complejo de absoluta frustración y desconfianza.

Ante ese panorama, el trabajo a favor de estos “sujetos procesales” es de vital importancia, ya que quienes han sufrido un agravio, quienes han sido acusados y juzgados por haber delinquido verdaderamente o quienes han sido procesado e incluso sentenciados de manera injusta, merecen una atención específica y especializada que favorezca el cumplimiento de los principios del sistema acusatorio: esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen; esto con la finalidad de permitir el acceso a la justicia y generar restitución de derechos.

El rigor de esta realidad tan adversa, en la que la sociedad se encuentra en términos generales imposibilitada de acceder a los derechos humanos de justicia y seguridad, es visible en todo el país.

La justicia transicional no surgirá ni se establecerá en nuestro país de la nada, ni de manera aislada, tampoco es viable replicar modelos, más bien es indiscutible que para incursionar en la misma, se debe cimentar teórica y clínicamente con rumbos fijos y absoluta responsabilidad, para lo que habrá que recurrir a la investigación y propuestas de acción que influyan tanto a instituciones públicas como organismos no gubernamentales y otros núcleos de la sociedad civil que deban atender la materia.

La justicia penal y la restaurativa son sin duda vías de acción académica y práctica de indispensable utilidad para “hacernos cargo” de la realidad que vivimos. Por ende, no debemos descartar las teorías y particularidades que entrañan cada una de estas figuras, por una parte entender la utilidad de la pena y la retribución distintiva del modelo de justicia “penal” o el enfoque del delito como un “conflicto” entre seres humanos que afecta ambos y en el que merecen ser humanamente rescatados de estigmas, son visiones básicas para eventualmente transitar a las posibilidades y beneficios propios de la justicia transicional.

Por otra parte y como un marco poderoso de acción, debemos confrontar al positivismo jurídico con las nuevas tendencias que establecen al derecho como un argumento de constante mutación, refiriéndonos de forma particular tanto al constitucionalismo como al neo constitucionalismo, siendo ambas no solamente escuelas del pensamiento jurídico filosófico, sino herramientas de indispensable utilidad para arribar a derechos humanos primordiales como son la seguridad y el acceso a la justicia, contextualizándolos con la edificación de un

verdadero modelo de justicia transicional no solamente vernáculo sino “a la medida” para nuestras comunidades y la sociedad en general.

Argumentos

Sin duda, una de las mejores herramientas con las que se cuenta en la actualidad para hacer valer los derechos humanos desde perspectivas transversales, es el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el marco de la reforma en la materia que data de 2011, instaura los conceptos de *principio pro persona*,¹ *control de convencionalidad* e *interpretación conforme*.

La normativa internacional inherente a los derechos humanos que se cruza con la temática de seguridad y justicia, es basta y específica al mismo tiempo. En materia de justicia penal, justicia restaurativa y justicia transicional, debemos recurrir a un cúmulo normativo que igualmente se cruza con acuerdos y tratados internacionales que atienden a personas en situaciones especiales de vulnerabilidad promoviendo su mejor acceso a la justicia mediante la disminución de brechas de exclusión social y discriminación.

La aplicación de la justicia transicional busca dilucidar los hechos y contextos en que ocurre la violencia, combatir la impunidad, resarcir a las víctimas por el daño sufrido e impedir la repetición de los eventos que ocasionaron ese daño, con miras a la consolidación una democracia constitucional. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha identificado cuatro pilares fundamentales de la justicia transicional –la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición– y ha producido lineamientos relativos a los deberes estatales y las mejores prácticas internacionales asociadas con los mismos.²

El reconocimiento de un momento histórico complejo que se refleja en una realidad adversa en la que persiste un estado generalizado de vulneraciones graves a los derechos humanos en general y particularmente a los de acceso a una vida libre de violencia (paz), seguridad y justicia, plantea la necesidad de robustecer y complementar el sistema de justicia penal actual con políticas públicas de carácter transicional.

Por ello es necesario atender la problemática de la victimización generalizada y proliferación de la criminalidad como principales motivos de perturbaciones a los derechos humanos de acceso a la vida libre de violencia (paz), justicia y seguridad humana,³ así como la falta de reconocimiento de los movimientos sociales reivindicatorios de los derechos de las víctimas directas, indirectas y potenciales.⁴

De acuerdo con los derechos económicos, sociales y culturales son parte del marco jurídico universal de los derechos humanos, según el cual todos los derechos son “universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”.⁵ Como sucede con los derechos civiles y políticos, su objetivo es proteger la dignidad humana imponiendo a los Estados obligaciones negativas y positivas. Los derechos económicos, sociales y culturales establecen las condiciones mínimas necesarias para que las personas puedan vivir con dignidad, liberadas del temor y de la miseria, y la mejora continua de esas condiciones.⁶

Los derechos económicos, sociales y culturales se consagran en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948 (artículos 22 a 27) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, a los que México se encuentra suscrito.⁷

Los derechos económicos, sociales y culturales están contemplados en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario, y no sólo en los que hacen referencia explícita a ellos.⁸

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado varias herramientas conceptuales para aclarar la naturaleza de esos derechos. Las herramientas han sido utilizadas por los órganos judiciales y cuasijudiciales internacionales y nacionales, a saber:

Lo dispuesto en el artículo 2.1 del pacto, “cada uno de los Estados parte... se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos... reconocidos”.

Por ello, la protección de los derechos humanos requiere “que se establezcan mecanismos accesibles, transparentes y eficaces de rendición de cuentas”,⁹ de manera que sea posible supervisar el cumplimiento y ofrecer reparación por las violaciones. Un buen sistema de protección de los derechos humanos debe contemplar diversas formas de rendición de cuentas, incluidos mecanismos judiciales, políticos y administrativos, y organismos independientes, como las instituciones nacionales de derechos humanos.

Para fortalecer el sistema jurídico en materia de derechos humanos es preponderante armonizar los derechos económicos, sociales y culturales, que permiten normar y atender el contexto de desigualdad social y exclusión; los cuales se convierten en factores determinantes de la criminalidad, ya que los grupos vulnerables tienen mayor exposición a la criminalidad debido al inaccess a los derechos humanos, ya sea como víctimas o como grupos focalizados (jóvenes, desempleados, adictos a sustancias tóxicas), expuestos a engrosar las filas de la delincuencia.

A decir por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública de 2018,¹⁰ que presenta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, ofrece información referente al nivel de victimización y delincuencia, denuncia del delito, características de las víctimas de delito, los delitos y los daños causados, percepción sobre la inseguridad, desempeño institucional y la caracterización de los delitos en los hogares, entre otra. Se estima en 25.4 millones el número de víctimas de 18 años y más en el país durante 2017.

De los hogares del país, 35.6 por ciento contó con al menos un integrante como víctima del delito En 93.2 de los delitos no hubo denuncia; o bien, la autoridad no inició una averiguación previa o carpeta de investigación.

Lo anterior demuestra que ante la carencia de oportunidades para desarrollo humano legal y legítimo que privilegie el acceso a derechos económicos sociales y culturales como educación, salud, vivienda, empleo; así como la carencia de programas efectivos de combate a la discriminación y a la exclusión social que han restado identidad nacional y pérdida de valores distintivos de la sociedad mexicana; son elementos que abonan a los graves problemas de los que México se encuentra preso.

El reconocimiento de las víctimas como instrumento elemental de empatía entre el gobierno y a quienes han resultado afectados por un hecho delictivo y sus consecuencias, constituiría el primer paso para arribar a la memoria colectiva y así garantizar medidas de no repetición, favoreciendo en el cumplimiento e instrumentación de la Ley General de Víctimas y la normativa internacional de la declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y abuso del poder.

La necesidad de justicia penal efectiva a través del fortalecimiento a las policías, fiscalías y tribunales con capacitación constante, homologación salarial y régimen de servicio civil de carrera con las prestaciones necesarias; los sistemas de capacitación integral con vinculación ciudadana. Permitirá la correcta aplicación y operación de la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal (16 de junio de 2008).

Atender la necesidad de una justicia restaurativa valorada, bien practicada y efectiva asumiendo la importancia de los modelos y programas de justicia restaurativa más allá de cuestiones estrictamente procesales, comprendiendo los alcances en materia de restitución de derechos y el potencial para favorecer el establecimiento de la cultura de la paz. A efectos de relacionar de manera importante a la justicia restaurativa como instrumento del que emanan de la justicia transicional.¹¹

La necesidad de acceso a la verdad de manera efectiva, legítima y transparente mediante fiscalías que funcionen, cuyas investigaciones sean exhaustivas y tengan implicaciones reales en la responsabilidad penal de quienes resulten culpables de haber cometido algún delito de impacto social (homicidio, secuestro, delincuencia organizada, violación, desaparición forzada de persona, utilización de recursos de procedencia ilícita, lavado de dinero, etcétera).

Tomando en cuenta la necesidad de armonizar los múltiples instrumentos internacionales de que México es Estado parte, así como hacer efectivas las reformas en materia seguridad pública y justicia penal, y derechos humanos se debe tomar en cuenta la inserción de la justicia transicional en el máximo ordenamiento.

La justicia transicional es un campo específico de actividades, mecanismos y procesos, por medio de los cuales se busca atender las causas, las consecuencias y el legado de un fenómeno de violencia de alto impacto a gran escala. Su aplicación busca dilucidar los hechos y contextos en los que ocurre la violencia, combatir la impunidad, resarcir a las víctimas por el daño sufrido e impedir la repetición de los eventos que lo ocasionaron, con miras a la consolidación de una democracia constitucional. Los cuatro pilares que constituyen el canon de la justicia transicional son verdad, justicia, reparación y no repetición.¹²

La búsqueda de la verdad para la justicia transicional es concebida como ayuda para que los Estados puedan investigar violaciones de los derechos humanos. El derecho de las víctimas a conocer la verdad es una cuestión que tanto los tribunales internacionales como los locales y varios tratados reconocen abiertamente.¹³ La investigación acerca de los hechos puede ser impulsada por el propio Estado, principalmente a través de mecanismos judiciales. Pues no se puede acceder a la justicia sin la verdad.

En cuanto a la justicia, incluye el acceso al sistema judicial o al mecanismo institucional competente para atender el reclamo; el acceso a un buen servicio de justicia que brinde un pronunciamiento judicial o administrativo justo en un tiempo prudencial; y por último, el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos y de los medios para poder ejercerlos.¹⁴

En su dimensión normativa, el acceso a la justicia se relaciona con derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos: el derecho a la tutela judicial, el derecho a un recurso efectivo y el derecho a la igualdad. Este conjunto de derechos tiene por objeto garantizar el acceso a un órgano jurisdiccional predeterminado, independiente e imparcial que decida basándose en el derecho, tras un proceso que respete las garantías procesales, en un sistema que las prevea y donde el acceso sea garantizado a todas las personas, sin distinciones que no puedan ser justificadas con argumentos objetivos y razonables.¹⁵

La reparación del daño para la justicia transicional es un proceso de compensación, pues no pueden hacer que las víctimas recuperen la totalidad de los bienes perdidos (sean éstos materiales o inmateriales), que constituyen, por una parte, un intento valioso de la sociedad por reconocer que la dignidad de algunos seres humanos ha sido violada, y que ésta debe ser restituida.

Por otra parte, dichos esfuerzos de compensación pueden ofrecer facilidades para la vida en el presente y en el futuro para las víctimas. En definitiva, no se repara el daño íntimo que ha sufrido la persona, pero sí hay una reparación (o una voluntad de reparación) pública.¹⁶

Finalmente, las garantías de no repetición, de acuerdo con la ONU, comprenden que las instituciones públicas que han ayudado a perpetuar el conflicto deben ser transformadas en instituciones que promuevan la paz, la protección de los derechos humanos, y que sean garantes de una cultura de respeto del estado de derecho.¹⁷

De ese modo, construir instituciones que sean justas y eficientes, no es sólo una cuestión de justicia, sino también de prevención, puesto que éstas ayudarán a evitar ulteriores violaciones de los derechos humanos. Las garantías de no repetición tienen que ver con la reforma de las instituciones públicas de tal modo que éstas dejen de ser utensilios al servicio de la represión y la corrupción. Para que un conflicto no se repita, o para que los ciudadanos puedan confiar de nuevo en las instituciones del Estado, cuando han sido ellas las que han infligido un daño, es preciso que éste expulse de la función pública a todo aquél que haya tenido algún papel relevante en el régimen anterior. Ésta es una de las formas que un Estado tiene no sólo de aceptar la responsabilidad por los hechos acontecidos, sino de demostrar a la sociedad su voluntad de regeneración y de garantizar que las hostilidades no se vuelvan a repetir.¹⁸

En estos programas de veto tienen especial relevancia los relativos a los cuerpos de seguridad del Estado y el sistema judicial.¹⁹ Pese a todo, es preciso tener en cuenta que es imposible investigar, juzgar y condenar a todos los sospechosos de colaboración o de haber formado parte de las instituciones de un régimen autoritario. Como señala Elster, en ocasiones “los deseos de exhaustividad y justicia de procedimiento pueden ser mutuamente excluyentes”.²⁰ En la mayor parte de los casos, las autoridades encargadas de la transición se focalizan en los políticos, militares o altos funcionarios responsables de los crímenes.

Ahora bien, la experiencia internacional en cuanto a la justicia internacional muestra cuatro aspectos característicos de estos procesos. En primer lugar, generalmente, la justicia transicional supone una transición entre dos momentos sociopolíticos, delimitados por puntos más o menos claros de origen y destino. En segundo lugar, tiene una vinculación estrecha con la garantía de los derechos de las víctimas de la violencia. En tercer lugar, requiere cierto grado de flexibilización en los criterios normativos, emanados de los regímenes constitucional e internacional, que aplican en los sistemas ordinarios de justicia.

Detrás de esa excepcionalidad se encuentra el reconocimiento de que, frente a un fenómeno de violencia de alto impacto a gran escala, las herramientas legales e institucionales ordinarias resultan insuficientes y en muchos casos inaplicables. La justicia transicional contempla; por ello, la aplicación de medidas extraordinarias, especializadas y provisionales. Esto implica que está necesariamente atravesada por dilemas y paradojas complejas que requieren la ponderación de valores en tensión. En cuarto lugar, debe contar con la participación y el más amplio respaldo de actores sociales y políticos, especialmente de las víctimas.²¹

La justicia transicional cuenta con herramientas que no pueden concebirse como unidades aisladas sino como partes de una política pública integrada y coherente. El impacto de una dependerá del uso coordinado, compatible o complementario con las otras. Además, deben entenderse como instrumentos flexibles y adaptables a las condiciones específicas. Destacando el papel de las víctimas en el diseño y operación de las herramientas de justicia transicional.

Las herramientas de la justicia transicional con mayor impacto y viabilidad han sido éstas:²²

- Comisiones de la verdad;
- Reparaciones;
- Amnistías;

- Desarme, desmovilización y reintegración;
- Procedimientos de responsabilidad penal individual; y
- Procesos de investigación de antecedentes (lustración).

Herramientas	Propósito	Mecanismo
Comisiones de la Verdad	Revelar y examinar patrones de abuso de derechos humanos y su alcance.	Cuerpo investigativo independiente con expertos designados, según reglas y mandatos claros, delimitado temporal y temáticamente, con participación internacional.
Reparaciones	Restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción.	Programa administrativo o judicial de reparaciones.
Amnistías	Extinguir la responsabilidad criminal y los procesos criminales en curso.	Ley o decreto con categorías claras de beneficiarios.
Desarme, desmovilización y reintegración	Desmovilizar a grupos armados no estatales para reintegrarlos a la vida civil.	Programa de carácter administrativo.
Procedimientos de responsabilidad penal individual	Rendición de cuentas de responsables de violaciones de derechos humanos.	Poder judicial o mecanismo de justicia paralelo extraordinario.
Procesos de investigación de antecedentes (lustración)	Inhabilitación laboral temporal o permanente a funcionarios vinculados a violaciones de derechos humanos.	Investigación de antecedentes laborales y sanciones de carácter administrativo.

Cuadro obtenido del *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de justicia transicional en México 2018*, CIDE-CNDH.

Uno de los problemas centrales en un proceso de justicia transicional es la identificación de las víctimas. Se trata de una cuestión delicada, pues toda exclusión arbitraria del ámbito de la justicia transicional, además de implicar un desconocimiento de las víctimas, puede afectar seriamente su legitimidad. Tres criterios permiten definir el tipo de víctimas que deberían ser atendidas por una política pública de justicia transicional:²³

1. Gravedad de los hechos de victimización o las violaciones graves a los derechos humanos. Para el caso de México, sin pretender ser exhaustivos, se puede señalar la desaparición forzada, la tortura y las masacres a la población civil.
2. Acciones que tienen un alto impacto público y cuyo fin es amedrentar a las autoridades y a la sociedad en general. En México resaltan los ataques a periodistas, candidatos a puestos de elección popular o funcionarios.
3. El abuso de la potestad pública en materia penal, particularmente con el uso expansivo de la política criminal por delitos relacionados con el tráfico de drogas y la delincuencia organizada.

Para que la justicia transicional obtenga los resultados esperados, es necesario el acceso a la memoria vinculada con políticas públicas de educación y cultura, las cuales impliquen

- Incorporar en los programas educativos de nivel primaria, media y media superior temática relacionada con la memoria por hechos delictivos de transcendencia social.
- Incidir en la política de ordenamiento territorial y uso de suelo para a su vez generar como política pública el establecimiento de monumentos y espacios públicos dedicados a la memoria de las víctimas.
- Atender sensaciones, emociones y percepciones colectivas relacionadas con temas de justicia.²⁴

La justicia transicional tiene como finalidad devolver la tranquilidad a las comunidades, como base de un estado de paz, bienestar y prosperidad social como instrumento indispensable para el desarrollo integral del país.

El tema de la paz y bienestar sociales no se atiende de manera aislada o solamente desde un sistema de justicia, por lo que técnicamente privilegiando la teoría de los sistemas y los subsistemas, las acciones en materia de seguridad pública, justicia penal y pacificación, deben relacionarse de manera determinante con programas y proyectos de inversión, empleo e infra estructura en lugares “simbólicamente” afectados por la delincuencia, la criminalidad y la violencia, esto para volver a empoderar al estado frente al crimen.

Por lo expuesto someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de reforma, por el que se adicionan los párrafos cuarto y quinto, modificando el orden de los subsecuentes, al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Dice	Debe decir
<p>Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.</p> <p>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.</p> <p>El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.</p> <p>Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.</p>	<p>Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.</p> <p>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.</p> <p>El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.</p> <p>Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.</p>

<p>Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.</p> <p>Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.</p> <p>La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.</p> <p>Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil</p>	<p>La justicia transicional será excepcional y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable, duradera y de seguridad para todos los mexicanos; y garantizar los derechos de las víctimas en cuanto al acceso a la verdad, acceso a la justicia, garantías de no repetición y a la reparación del daño; entendiéndose que no puede haber lugar a la justicia sin la verdad.</p> <p>Los instrumentos para hacer valer la justicia transicional comprenderán: la comisión de la verdad; reparación; amnistía; desarme, desmovilización y reintegración; procedimientos de responsabilidad penal individual; y los procesos de investigación de antecedentes (lustración).</p> <p>Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.</p> <p>Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.</p>
---	---

	<p>La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.</p> <p>Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.</p>
--	---

Fundamento legal

Quien suscribe, Emmanuel Reyes Carmona, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adicionan los párrafos cuarto y quinto, modificando el orden de los subsecuentes, al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adicionan los párrafos cuarto y quinto, modificando el orden de los subsecuentes, al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

La justicia transicional será excepcional y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable, duradera y de seguridad para todos los mexicanos; y garantizar los derechos de las víctimas en cuanto al acceso a la verdad, acceso a la justicia, garantías de no repetición y a la reparación del daño; entendiéndose que no puede haber lugar a la justicia sin la verdad.

Los instrumentos para hacer valer la justicia transicional comprenderán la comisión de la verdad; reparación; amnistía; desarme, desmovilización y reintegración; procedimientos de responsabilidad penal individual; y los procesos de investigación de antecedentes (lustración).

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Transitorio

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

Notas

1 El principio pro persona parece haber sido definido por primera vez por el juez Rodolfo E. Piza Escalante en uno de sus votos adjuntos a una decisión de la Corte IDH. El juez Piza afirmó que el principio pro persona es [Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio pro persona] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción.

2 Esta caracterización del CDHNU desarrolla y sintetiza dos documentos previos que, sobre justicia transicional y estado de derecho, presentó el secretario general de la ONU al Consejo de Seguridad (SGNU, 2004, 2011).

3 Casos simbólicos: Alejandro Martí, Hugo Alberto Wallace, Nelson Vargas, Javier Sicilia, Ayotzinapa...

4 Los Movimientos sociales (marcha por la paz y contra la violencia de 2004, Movimiento de la Paz con Justicia y Dignidad, Guardias Rurales).

5 Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/24 (parte I, capítulo III), párrafo 5.

6 Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

7 Muchos otros instrumentos universales de derechos humanos vinculantes prevén también la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. De ellos, cabe destacar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006. Los

derechos económicos, sociales y culturales también forman parte de, entre otros, los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como de su Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007.

8 Son relevantes para los derechos económicos, sociales y culturales otros importantes instrumentos de derecho internacional humanitario que establecen las obligaciones de las partes en un conflicto (de carácter internacional o nacional). Así, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Reglamento de La Haya de 1907 contienen múltiples disposiciones que se ocupan indirectamente del derecho a la salud de los heridos y los enfermos. Asimismo, los protocolos adicionales I y II a los Convenios de Ginebra, de 1977, prohíben privar a la población civil del acceso a los alimentos como método de guerra, así como los ataques contra los bienes indispensables para su supervivencia. El protocolo adicional I y el derecho consuetudinario prohíben los ataques dirigidos contra objetivos civiles, incluidas las infraestructuras de servicios públicos, que repercuten, entre otras cosas, en los derechos a la educación, la alimentación, la salud, la vivienda y el agua, y en los derechos culturales. Por último, el derecho internacional de los refugiados también protege los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados. Por ejemplo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951.

9 P. Hunt y S. Leader, “Developing and applying the right to the highest attainable standard of health”, en *Global health and human rights: legal and philosophical perspectives*, J. Harrington y M. Stuttaford, editores (Londres, Routledge, 2010).

10 Boletín de prensa número 425/18, 25 de septiembre de 2018, página 1. Recuperado el 3 de febrero de 2019 del sitio web http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018_09.pdf

11 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en Materia Penal. Ley Nacional de Ejecución Penal. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

12 *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de justicia transicional en México 2018*, CIDE-CNDH.

13 United Nations, “Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on human rights and transitional justice A/HRC/18/23” 2011, páginas 6-8.

14 Larrandart (1992).

15 Despouy (2008), páginas 116-117.

16 Para saber más acerca de legislación, ejemplos de reparaciones en diferentes países, y estudios temáticos compárese P. de Greiff (editor), *The handbook of reparations*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

17 United Nations. “Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on human rights and transitional justice A/HRC/18/23”, 2011, página 1, punto 43.

18 Sobre esta cuestión, compárese A. MayerRieckh y P. de Greiff (editores), *Justice as prevention: vetting public employees intransitional societies*, Social Science Research Council, 2007.

19 Th. Unger, “The European Union and transitional justice”, en J. Wouters, T. Ruys y S. Blockmans (editores), *The European Union and peacebuilding. Policy and legal aspects*, The Hague, Asser Press, 2010, páginas 387-406, aquí página 391.

20 Para una discusión acerca de los distintos tipos de criminales, motivaciones, justificaciones, excusas y mitigaciones compárese J. Elster, *Rendición de cuentas. Justicia transicional en perspectiva histórica*, Buenos Aires, Katz, 2006, página 248.

21 *Ibídem.*

22 *Ibídem.*

23 *Ibídem.*

24 Incluir en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a su vez en las leyes orgánicas y reglamentos de todas las instituciones encargadas de administrar justicia, programas de vinculación ciudadana, difusión y acción social con tendencia a generar empatía de las instituciones con la población y las víctimas de los delitos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de marzo de 2019.

Diputado Emmanuel Reyes Carmona (rúbrica)