PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS,

elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos

El contenido de esta publicación puede utilizarse y reproducirse libremente a condición de que se mencione su procedencia y se cite correctamente.

ISBN 978-92-1-354109-8

Diseño y formación • d. g. Patricia Gasca Mendoza
Gerardo Vázquez Hernández

Impreso por • Talleres de Mar de letras ubicado en Emperadores 44, Col. Portales Oriente, Benito Juárez, C.P. 03570.

Impreso en • México, DF.
Febrero de 2008

ACTION 2
Global Programme
Delivering on Human Rights as One

NACIONES UNIDAS
MEXICO

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Embajada de Canadá, del Programa Global Acción 2 y el Grupo Inter-Agencial de Derechos Humanos del Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en México y The Ford Foundation. En ningún caso debe considerarse que el análisis y recomendaciones del mismo reflejan la opinión de la embajada, el programa, el grupo, el sistema o la fundación.

CADES

Programa
De Derechos
Humanos

fomento
cultural y educativo
CEREAL

Cencos

Save the Children
México

AMARC

Súmate
a la REFORMA

DECA
Equipo
Pueblo
A.C.

TECNOLÓGICO DE MONTERREY
EGAP
Escuela de Graduados en Administración
Pública y Política Pública

Grupo de
Información en
Reproducción
GIRE Elegida, A.C.

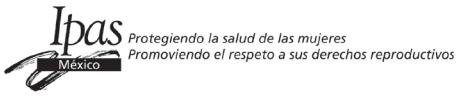
TODOS LOS DERECHOS PARA TODAS Y TODOS

INCIDE social

ALIANZA CÍVICA

fundar
Centro de Análisis e Investigación

Católicas
por el
Derecho
a Decidir


Ipas
México
Protegiendo la salud de las mujeres
Promoviendo el respeto a sus derechos reproductivos

FLACSO
MÉXICO

AIDA
Asociación Interamericana
para la Defensa del Ambiente

Centro de Derechos Humanos
"Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C.

CMDPDH
Comisión Mexicana de Defensa y
Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

SIN
FRONTERAS
I A P

Centro de Derechos Humanos
Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.

CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL
CEMDA

Naciones Unidas
Derechos Humanos
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN 9

II. INTRODUCCIÓN 11

III. DESARROLLO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE LA PROPUESTA 15

1. Terminología a emplear por el Título Primero y el Capítulo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 15
2. Reconocimiento de derechos 17
3. Jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y principio *pro personae* 18
4. Aplicación y exigencia directa de los derechos humanos e interpretación conforme 21
5. Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos 21
6. Obligación de todas las personas de respetar los derechos humanos 24
7. Ejercicio individual o colectivo de los derechos humanos 25
8. Restricciones a los derechos humanos y contenido esencial de los derechos 25
9. Principio de igualdad ante la ley y derecho a la no discriminación 27

9.1 Explicitar el principio de igualdad ante la ley 27

9.2 Ampliación de los motivos por los que se prohíbe discriminar 28

9.3 Discriminación indirecta 28

9.4 Fortalecimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres 28

9.5 Principio de igualdad material o sustantiva 28

9.6 Obligaciones de establecer medidas especiales temporales 28

10. Derechos de los pueblos indígenas 29
11. Derecho a la vida y prohibición de la pena de muerte y las ejecuciones arbitrarias 35
12. Derecho a la integridad personal y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la desaparición forzada y la trata de personas 38
13. Derecho a la autonomía reproductiva, a la maternidad voluntaria y a la libertad sexual 40
14. Derecho a una vida libre de violencia y prohibición de la violencia sexual y reproductiva 43
15. Derecho al honor, a la intimidad y a la vida privada y familiar 45
15.1 Derecho al honor 46
15.2 Derecho a la vida privada y a la intimidad 46
15.3 Derecho a la vida familiar 47
15.4 Derecho al honor, la intimidad y vida privada en el caso de los niños, niñas y adolescentes 48
16. Educación en derechos humanos 48
17. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales 51
17.1 Derecho a un nivel de vida adecuado 53
17.2 Derecho al agua 53
17.3 Derecho a una alimentación adecuada 54
17.4 Derecho a un medio ambiente sano 55
17.5 Derecho a la salud 56
17.6 Derecho a la seguridad social 58
17.7 Derecho a una vivienda adecuada 60
17.8 Derechos culturales 62
17.9 Derecho al desarrollo 64
18. Derecho al trabajo con perspectiva de género 65
19. Prohibición de la esclavitud, servidumbre y el trabajo forzoso 67
20. Libertad de expresión, acceso a la información y *habeas data* 70
21. Libertad de asociación, de reunión y manifestación 74
21.1 Libertad de asociación 74
21.2 Libertad de reunión y manifestación 76
22. Libertad de movimiento, de residencia, derecho de asilo y reconocimiento de la condición de refugiado 79
23. Derechos de los niños, niñas y adolescentes 80
24. Justicia militar 84

25. Las garantías del debido proceso y el derecho de acceso a la justicia 85

25.1 Imprescriptibilidad del genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra y carácter ultima ratio del derecho penal 89

25.2 Control judicial, libertad personal y medidas cautelares 91

25.3 El derecho humano a un tribunal imparcial e independiente y la regulación del ejercicio de la abogacía. 95

25.4 Los derechos humanos de las personas privadas de su libertad 99

25.5 Auto de vinculación a proceso y medidas cautelares 101

25.6 Principios rectores del proceso penal, garantías básicas del debido proceso y derechos de las víctimas. 102

25.6.1 Sobre el proceso penal en general y sus principios rectores 108

25.6.2 Sobre la adición y fortalecimiento de los derechos de la persona imputada 108

25.6.3 Sobre la adición y fortalecimiento de los derechos de las víctimas de los delitos 111

25.7 El rediseño del Ministerio Público y el Sistema Nacional de Seguridad Pública 111

25.8 Prohibición de las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie 114

26. Políticas de desarrollo con perspectiva de derechos humanos y de género 115

27. Estado de excepción 117

28. Derechos de las personas extranjeras 121

29. Los derechos humanos como pilar de la política exterior mexicana 124

30. Mecanismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos 125

31. Mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos 129

32. Derechos de las trabajadoras 132

33. Estado laico 136

IV. PROPUESTA DE REDACCIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS 139

I. PRESENTACIÓN

La presente propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos es el resultado del trabajo conjunto de un grupo amplio de académicos, académicas y representantes de organizaciones no gubernamentales con amplia experiencia en diversos aspectos de los derechos humanos.

La labor de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha sido la de propiciar un espacio de discusión interdisciplinario y plural y servir como facilitador de las discusiones y propuestas planteadas por las organizaciones de la Sociedad Civil y las y los académicos. Asimismo, este ejercicio se enmarca en el Convenio de colaboración suscrito en diciembre de 2006, entre la OACNUDH y el Congreso de la Unión, cuyo objeto es contribuir a fortalecer el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que le competen al Poder Legislativo federal en materia de derechos humanos y, de manera específica, contribuir a la armonización del orden jurídico mexicano con los instrumentos internacionales reconocidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Las organizaciones de la Sociedad Civil que han trabajado en el proceso de discusión y elaboración del documento son: Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, AIDA; Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC; Evolución Radio, Estado de México, CÁTEDRA UNESCO; Centro Mexicano por el Derecho a la Libre Comunicación, CEMDEC; Colectivo Radio Aro, Estado de México; Comunicadores del Desierto; Centro de Reflexión y Acción Laboral, CEREAL; Centro de Alternativas para el Desarrollo Social; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; FUNDAR Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información en Reproducción Elegida, GIRE; Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua COMDA; INCIDE Social; Save The Children; Radio Jen Poj; Radio Alternativa, D.F.; Radio Guadalupe, D.F.; Radio Uandarhi, Michoacán; La Voladora Radio, Estado de México; Sin Fronteras, I.A.P.; Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CEMDA; Centro Nacional de Comunicación Social CENCOS; Grupo de Trabajo sobre Normatividad Laboral con Perspectiva de Género; Ipas México; Red por los derechos de la Infancia; Liga Mexicana de los Derechos Humanos, LIMED; Observatorio Ciudadano para la Reforma del Estado; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia; DECA, Equipo Pueblo; Alianza Cívica; Centro de Investigaciones en Salud de Comitán; Salud Integral para la Mujer, SIPAM; Testimonio Social de Ética Revolucionaria; Grupo de Mujeres de San Cristóbal de Las Casas; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todas y todos": Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura; Asistencia Legal por los Derechos Humanos; Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas; Asociación para la Defensa de los Derechos Ciudadanos "Miguel Hidalgo"; Católicas por el Derecho a Decidir; Centro "Fray Julián Garcés" Derechos Humanos y Desarrollo Local; Centro de Apoyo al Trabajador; Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de Las Casas"; Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria". O.P., CDHFV; Centro de Derechos Humanos "Don Sergio"; Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova"; Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan; Centro de Derechos Humanos, "Juan Gerardi";

Centro de Derechos Humanos Ñu'u Ji Kandií; Centro de Derechos Humanos Solidaridad Popular; Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec; Centro de Derechos Humanos Victoria Diez; Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto"; Centro de Derechos Indígenas; Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos; Centro de Reflexión y Acción Laboral, CEREAL-DF; Centro de Reflexión y Acción Laboral, CEREAL-Guadalajara; Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios"; Centro Regional de Defensa de DDHH José María Morelos y Pavón; Centro Regional de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco"; Ciencia Social Alternativa, KOOKAY; Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, CILADHAC; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, CADHAC; Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos, CEPAZDH; Comisión de Derechos Humanos "La Voz de los sin voz"; Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacan; Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos; Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, CIDHMOR; Comisión Intercongregacional "Justicia, Paz y Vida"; Comisión Parroquial de Derechos Humanos "Martín de Tours"; Comisión Regional de Derechos Humanos "Mahatma Gandhi"; Comité de Defensa de las Libertades Indígenas, CDLI; Comité de Derechos Humanos Ajusco; Comité de Derechos Humanos "Fr. Pedro Lorenzo de la Nada"; Comité de Derechos Humanos "Sembrador de la Esperanza"; Comité de Derechos Humanos "Sierra Norte de Veracruz"; Comité de Derechos Humanos de Colima, No gubernamental; Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, CODEHUCO; Comité de Derechos Humanos de Tabasco, CODEHUTAB; Comité de Derechos Humanos y Orientación Miguel Hidalgo; Comité Sergio Méndez Arceo Pro Derechos Humanos de Tulancingo; Frente Cívico Sinaloense. Secretaría de Derechos Humanos; Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Instituto Guerrerense de Derechos Humanos; Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, IMDEC; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz; Programa de Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana-Puebla; Programa Universitario de Derechos Humanos, UIA-León; Respuesta Alternativa, Servicio de Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario; Servicio, Paz y Justicia de Tabasco; Servicio, Paz y Justicia, SERPAJ-México; Taller Universitario de Derechos Humanos, TUDH; Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

Las y los académicos vinculados al proceso son: Juan Carlos Arjona, Universidad Iberoamericana (UIA); José Luís Caballero Ochoa, Coordinador de la Maestría de Derechos Humanos de la UIA; Miguel Rábago, Profesor de la Facultad de Derecho de la UIA; Santiago Corcuera, Profesor de la Facultad de Derecho de la UIA; Mauricio del Toro, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM; Miguel Carbonell, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM; Jorge Ulises Carmona, Investigador del IIJ de la UNAM; Rodrigo Gutiérrez, Investigador del IIJ de la UNAM; Mónica González Contró, Investigadora del IIJ de la UNAM; Cesar Astudillo, Investigador del IIJ de la UNAM; Imer Flores, Investigador del IIJ de la UNAM; Sergio Aguayo Quezada, Investigador del Colegio de México, Javier Angulo, Profesor de la Facultad de Derecho del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Mario Santiago, Profesor de la Maestría de Derechos Humanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Javier Dondé, Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE);Gabriela Rodríguez, Profesora del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Miguel Sarre, Profesor del Departamento de Derecho del ITAM; Cuauhtémoc Manuel de Dienheim Barriguete, Vicerrector de la Universidad Latina de América de Morelia; y Luis Miguel Cano y Graciela Rodríguez, profesores de la Escuela Libre de Derecho y Luis Eduardo Zavala de Alba, profesor de la cátedra "Democracia y Estado de Derecho" de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey.

II

INTRODUCCIÓN

México cuenta con una tradición bicentenaria en el reconocimiento de derechos humanos. Desde los Sentimientos de la Nación de 1813, pasando por la Constitución de Apatzingán de 1814, las Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de la República de 1843, la Constitución de 1857, hasta concluir con la Constitución de 1917[1], las y los habitantes del territorio mexicano han gozado de la protección jurídica de un conjunto importante de sus derechos humanos.

En este sentido, hay que afirmar que el desarrollo histórico de los derechos humanos se gestó primero en el plano interno de cada uno de los Estados y que, tan sólo, en un segundo momento y, quedando de por medio casi dos siglos, se inició el proceso de internacionalización de los derechos humanos. Realmente fue a partir de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que se desencadenó todo un movimiento internacional y regional de consolidación de estándares internacionales de derechos humanos.

Aunque este es un proceso que aún no ha concluido y que, incluso, ha tenido que librar un conjunto considerable de obstáculos para consumar algunos de sus pasos más importantes –como lo fueron la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, ambos del 16 de diciembre de 1966– al día de hoy, en el plano internacional y regional, se cuenta no sólo con un catálogo amplio de derechos humanos, sino, además, con un conjunto muy rico de jurisprudencia, observaciones generales y resoluciones que han venido a esclarecer, interpretar y desarrollar cada uno de los derechos.

El proceso de internacionalización de los derechos humanos ha avanzado, en buena medida, gracias al compromiso que los Estados han asumido. Una consecuencia importantísima de este proceso ha sido que éstos han incorporado un conjunto cada vez mayor de estándares internacionales de derechos humanos a sus sistemas jurídicos internos.

Un número importante de países se ha sumado a esta experiencia, debido a que en los últimos 50 años han realizado procesos de reforma constitucional integral o, han adoptado

[1] Véase: Rabasa, O. Emilio. *La evolución constitucional de México*, México, IIJ-UNAM, 2004.

nuevas constituciones como un derivado de sus procesos de transición política.[2] Tal es el caso, por citar algunos ejemplos, de las llamadas Constituciones de postguerra, como la italiana de 1947, la alemana de 1949 o la francesa de 1958. También ha sido el caso de las constituciones que han surgido como resultado de la transición de regímenes autoritarios a sistemas de gobierno democráticos; en este segundo supuesto encontramos, entre otras, a la Constitución portuguesa de 1976 y a la Constitución española de 1978. De manera más reciente algunos países de Europa del Este han adoptado nuevas constituciones tras la caída del bloque comunista, mientras que son muchos los países americanos que recientemente han reformado por completo sus constituciones o han emitido nuevos textos constitucionales, tal es el caso de las Constituciones de Canadá (1982), de Brasil (1988), de Guatemala (1985), de Colombia (1991), de Perú (1993), de Ecuador (1998) y de Venezuela (1999). En la mayoría de las leyes fundamentales referidas se ha establecido un catálogo de derechos humanos en sintonía con los instrumentos internacionales y regionales en la materia.

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sufrido más de 70 reformas en el Capítulo I, del Título Primero, que lleva por nombre "De las Garantías Individuales" (modificaciones mediante las cuales se han integrado nuevos derechos o se ha intentado modernizar y actualizar la formulación de algunos derechos que ya se contemplaban), lo cierto es que no se ha podido alcanzar una reforma integral en el Capítulo de marras.

Por otra parte, si bien es cierto que en 1917 México fue pionero en el reconocimiento constitucional de los derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a los de carácter social, también lo es que la manera concreta en que la Constitución mexicana consagra los derechos humanos, se encuentra afectada de ciertas deficiencias estructurales que obstaculizan la plena eficacia y práctica de los derechos. Algunas de ellas se refieren al concepto mismo de garantías individuales; a la falta de sistematización y coherencia del referido Capítulo I; a la carencia de una perspectiva de género; a la débil incorporación de los tratados internacionales en la materia, y a las limitaciones que actualmente afectan a las garantías y mecanismos para su protección, por sólo citar algunas deficiencias.

En las LIX y LX legislaturas del Congreso de la Unión se han presentado un conjunto amplio de iniciativas de reforma a la Constitución en materia de derechos humanos. Sin embargo, aunque entre los años 2003-2007 se realizaron algunas reformas importantes en materia de derechos humanos, no se alcanzaron los acuerdos necesarios para avanzar en una reforma integral que aborde completamente el tema.

Consideramos que en el marco del proceso de la Reforma del Estado se abre una oportunidad muy valiosa para alcanzar una reforma constitucional integral en materia de derechos humanos. La Reforma del Estado no se puede entender sin una reforma estructural en la manera en que se relacionan las instituciones del Estado con las y los gobernados. Es decir, sin una reforma que tenga por objeto redefinir la relación de los poderes del Estado y las personas a partir del reconocimiento cabal de los derechos humanos de los que éstas son titulares y de las obligaciones que surgen para el Estado.

[2] De 1980 a 1997 en el mundo se promulgaron 79 Constituciones, mientras que tan sólo en América Latina se promulgaron 12 nuevas Constituciones. Cfr. Valadés, Diego, *Constitución y Democracia*, México, IIJ-UNAM, 2002.

Un grupo amplio de académicos y académicas de diversas universidades del país y un conjunto plural de organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en la promoción y defensa de los derechos humanos, decidimos iniciar un proceso de análisis y discusión con el fin de elaborar, consensuar y presentar ante el Congreso de la Unión una propuesta integral y estratégica de reforma constitucional en materia de derechos humanos.

La propuesta pretende situar a la Constitución mexicana en plena armonía con los estándares internacionales en derechos humanos, a la vez que aspira a dar respuesta a la realidad social que viven millones de mexicanos y mexicanas. Ésta aborda un conjunto amplio de temas que, de manera estratégica, buscan resolver las deficiencias estructurales de la Constitución en la materia y, de esta forma, permitan a las personas ejercer sus derechos con facilidad y sin ningún tipo de discriminación.

La propuesta se estructura con base en un conjunto de temas estratégicos a través de los cuales se buscan alcanzar seis objetivos fundamentales:

1. Introducir plenamente el concepto de derechos humanos en la Constitución mexicana;
2. Garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa a los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del orden jurídico mexicano;
3. Introducir explícitamente algunos derechos humanos que hasta ahora no se encuentran reconocidos en la Constitución;
4. Fortalecer la protección de algunos de los derechos ya reconocidos por la Constitución a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos;
5. Introducir la perspectiva de género en la manera en que la Constitución protege y reconoce los derechos humanos, y
6. Reforzar las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos.

Adicionalmente, es importante mencionar que esta propuesta toma conciencia del proceso de especificación relacionado con ciertos derechos humanos, que se expresa en el reconocimiento de derechos de personas o grupos sociales que, debido a situaciones de desventaja o desigualdad en las relaciones sociales por razones de cultura, género, edad, discapacidad física, etc., necesitan una protección jurídica especial. Ejemplo de lo anterior es el especial reconocimiento que se hace de los derechos de las mujeres y de los niños y niñas. Sumado a ello, se ha trabajado tomando en cuenta la perspectiva de género como un eje transversal de las reformas propuestas a lo largo de todo el documento.

Por otra parte, también asume el proceso de expansión reciente en el catálogo de derechos humanos, en función del valor de los mismos para la comunidad internacional y con relación a las generaciones futuras, como pueden ser el derecho al medio ambiente y al desarrollo.

Los temas que aquí se proponen no son los únicos que pueden ser abordados en una reforma constitucional en materia de derechos humanos, es decir, no se trata de una lista cerrada, sino de un conjunto de modificaciones estratégicas y urgentes que de aceptarse abrirían la puerta a un régimen más amplio de protección de los derechos humanos en el país.

La gran mayoría de éstos han sido presentados por los partidos políticos en las diversas iniciativas de reforma constitucional al Congreso de la Unión durante la pasada y la actual

legislatura. Durante el proceso de elaboración de la presente propuesta se revisaron las iniciativas que se han presentado al Congreso de la Unión en los últimos años y se procuró, en la medida de lo posible, partir de las coincidencias que encontramos en ellas.

También, algunos de éstos fueron formulados como recomendaciones o propuestas específicas por el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, promovido por la OACNUDH en 2003, y reflejan las demandas y preocupaciones que diversas organizaciones de la Sociedad Civil y algunos académicos y académicas han realizado desde hace algunos años.

A continuación se analiza cada uno de los temas y se presenta la justificación y las modificaciones propuestas al texto constitucional. Al final del documento se presenta la propuesta de reforma integral al articulado constitucional vigente.

· III ·

DESARROLLO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE LA PROPUESTA

1. TERMINOLOGÍA A EMPLEAR POR EL TÍTULO PRIMERO Y EL CAPÍTULO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Título Primero
Capítulo I. De los Derechos Humanos

Justificación

Un punto básico de la Reforma Constitucional tiene que ver con una transformación terminológica relativa a la manera en cómo la Constitución denomina a los derechos humanos. El término "garantías individuales" sustituyó al término "derechos del hombre" empleado por la Constitución Federal de 1857. En su momento, el término de garantías individuales respondía a la tradición académica de esa etapa, pero, sobre todo, al pensamiento liberal imperante a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Aunque el concepto de garantías individuales fue defendido durante buena parte del siglo pasado por algunos de los principales exponentes de la dogmática jurídica[3], ya desde hace un tiempo otro grupo de académicos ha evidenciado los equívocos y limitaciones que acarrea ese término.[4] Las tres principales críticas son las siguientes:

1. Confunde los mecanismos de protección de derechos con los derechos en sí, pues en realidad una garantía es un instrumento a través del cual se protege un derecho y no un derecho en sí mismo.[5]

2. Atiende a una concepción individualista y estatalista de los derechos humanos, en la que la principal función de los derechos es salvaguardar una esfera de libertad para los individuos y en la cual el Estado cumple sus obligaciones en la mayoría de los casos

[3] Una defensa y análisis de este término se puede ver en la obra de Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2002.

[4] Sobre todo véase: Fix-Zamudio, Héctor. *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1993.

[5] Cfr. Ferrajoli, Luigi, "Garantías", Jueces para la democracia, Madrid, núm. 38, julio de 2002. p. 39.

con no interferir en el ámbito privado de acción de los individuos. En este sentido, se privilegia a los derechos civiles y políticos, mientras que reducen los derechos económicos y sociales a simples objetivos programáticos del Estado, poniendo en duda su plena justiciabilidad.

3. Al considerar que los únicos titulares de las garantías son los individuos concretos, niega de entrada la posibilidad de reconocer a ciertos grupos o comunidades la titularidad de los denominados derechos colectivos.

Las iniciativas de reforma constitucional presentadas hasta ahora proponen emplear otros dos términos, el de derechos fundamentales o el de derechos humanos. El término de derechos fundamentales tiene su origen en el marco del movimiento francés por la promulgación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (*droits fundamentaux*), aunque cobra mayor fuerza y popularidad gracias a que es el término que emplea la Ley Fundamental de Bonn de 1949 para referirse a los derechos humanos (*Grundrechte*). A partir de ella, muchas Constituciones europeas y latinoamericanas han adoptado dicho término, tales como la Constitución española de 1789, la Constitución de Brasil de 1988 y la Constitución Colombiana de 1991. En general se entiende que con este término se alude a aquellos derechos humanos que han sido reconocidos por un orden jurídico determinado, o de manera aún más específica, a aquellos derechos humanos que han sido constitucionalizados.[6]

Por otra parte, el término de derechos humanos ha tenido mayor acogida en el ámbito internacional de protección de los derechos humanos, sobre todo a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual ha servido de piedra angular de todo el desarrollo de los derechos humanos tanto a nivel universal como regional. De esta manera, todos los tratados e instrumentos internacionales emplean el término de derechos humanos. Debido a la enorme influencia que han tenido los instrumentos internacionales en la normativa interna de los países, también varias constituciones se han inclinado por emplear este término, tales como la Constitución Italiana de 1947, la Constitución de Costa Rica de 1949, la Constitución de Guatemala de 1985 y la Constitución de Venezuela de 1999.

Consideramos que aunque ambos términos son válidos, la expresión "derechos humanos" tiene las siguientes ventajas: es la que ha recibido mayor difusión en todo el mundo y ha sido aceptada por la mayor cantidad de culturas y tradiciones jurídicas; en su propia formulación se comprende que los derechos humanos son aquellos cuyo único requisito o condición que se precisa para ser su titular es el simple hecho de pertenecer a la especie humana; finalmente, la expresión se coloca en estrecha sintonía con los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado. De esta manera no habría mayor distinción entre los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los derechos reconocidos por el Estado mexicano por vía de los tratados internacionales, lo único que los distinguiría sería su fuente u origen.

[6] Cfr. Carbonell, Miguel. *Derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, 2005.

2. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en esta Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y en las normas de Derecho Internacional general.

Justificación

La Constitución es el lugar idóneo en el que se debe hacer un reconocimiento explícito del catálogo de derechos humanos de los que gozan las personas y grupos que habitan el territorio de un Estado. De esta manera los derechos humanos forman parte de la norma suprema que rige en ese territorio y ocupan la máxima jerarquía jurídica en el orden jurídico del país. También, por supuesto, es una manera de asegurar, por una parte, que todas las actividades del Estado deben dirigirse a la consecución de los derechos humanos para todos y todas como su objetivo central y, por otra parte, que todas las normas jurídicas secundarias deben estar en plena sintonía con su contenido.

Actualmente el artículo primero de la Constitución establece que "todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución". Aunque a través de esta oración la Constitución mexicana hace un reconocimiento de los derechos humanos, la terminología que emplea para ello resulta limitativa de los alcances que los derechos humanos pueden llegar a tener en la práctica. Son tres las limitaciones principales:

1) Al emplear el verbo "otorgar" y no "reconocer", se da a entender que el Estado es la única fuente de los derechos y no que los derechos son inherentes a las personas y el Estado simplemente reconoce su existencia.

2) El término "individuos" resulta limitativo, dado que los únicos titulares de derechos son los individuos aislados, excluyendo como titulares de derechos a las personas jurídicas o morales e, incluso, a grupos o colectividades de personas, como pueden ser los pueblos y comunidades indígenas. Por ello, una propuesta del presente documento es sustituir el término individuo por el de "persona", entendiendo que se trata de un término menos limitativo, con una larga tradición jurídica y, además, neutral en cuanto al género.

3) Sólo hace un reconocimiento explícito de las garantías individuales contenidas en la Constitución, sin hacer referencia a los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales que han sido ratificados por el Estado mexicano y que también forman parte del sistema jurídico mexicano. Es por ello que en la presente propuesta se establece expresamente el reconocimiento de los derechos humanos y sus garantías de protección reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y en las normas de Derecho Internacional General. Con ello se hace una clara distinción entre derechos humanos y garantías, entendiendo a éstas últimas como los mecanismos de protección de los derechos humanos. Pero, además, se amplía el reconocimiento a los derechos humanos que el Estado mexicano ha reconocido mediante la ratificación de los tratados internacionales y a los derechos humanos que tienen su fuente en la costumbre y en la jurisprudencia internacional,

como sería el caso de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en los derechos que se han derivado del Derecho Internacional Humanitario.

3. JERARQUÍA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y PRINCIPIO *PRO PERSONAE*

Las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales tienen jerarquía constitucional. Las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos prevalecerán en la medida que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.

Justificación

Existen muchos elementos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a partir de los cuales se puede interpretar que al momento de ratificar un tratado internacional en materia de derechos humanos, los Estados asumen la obligación de concederle la máxima jerarquía jurídica posible dentro de su sistema jurídico.

En primer lugar, es importante tomar en cuenta la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la cual, en su artículo 27, establece que: "Una parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". Esto implica que una vez que se ratifique un tratado internacional, un Estado Parte no podrá argumentar, para la no observancia del mismo, que existe una disposición contraria en su derecho interno.

En el caso específico de los tratados de derechos humanos, es importante tomar en cuenta que en su mayoría establecen la obligación por parte de los Estados de tomar todas las medidas necesarias, incluyendo las legislativas, para hacer efectivos los derechos humanos en ellos contenidos.[7] En este sentido, es claro que en la mayoría de los casos la mejor manera de hacer efectivos los derechos contenidos en los tratados internacionales es reconociéndoles la mayor jerarquía jurídica posible dentro del orden jurídico del Estado.

En cuanto al derecho comparado, llama la atención que existe una tendencia reciente en varias constituciones a reconocer a los tratados internacionales de derechos humanos una jerarquía superior a la propia constitución o, cuando menos, una jerarquía constitucional.[8] Cada vez son menos los países que siguen otorgando a los tratados internacionales una jerarquía meramente supralegal o legal.

[7] Así, por citar un ejemplo, el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece lo siguiente: "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".

[8] Entre ellas podemos destacar a la Constitución de Colombia, España, Guatemala, Venezuela, Alemania y Argentina.

La redacción actual del artículo 133 constitucional tiene la virtud de otorgar a los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, el rango de "Ley Suprema de toda Unión". Sin embargo, en dicho artículo no se establece explícita y claramente cuál es la jerarquía jurídica que les corresponde con relación a las leyes emanadas del Congreso de la Unión y la propia Constitución. Como es sabido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tradicionalmente mantuvo el criterio de que el artículo 133 establecía un orden jerárquico en el que la Constitución se encontraba en la cúspide del sistema, seguido de las leyes federales y los tratados internacionales, las cuales se encontraban en el mismo rango. Esta interpretación sostenida durante varios años por la SCJN, daba a los instrumentos internacionales de derechos humanos un lugar secundario en la práctica jurídica de nuestro país, pues bastaba que una ley federal posterior, por ejemplo el Código Penal o Civil en materia federal, estableciera una disposición contraria a una norma internacional para dejar a ésta sin ninguna fuerza jurídica.

En 1999, la SCJN modificó el criterio anterior y se inclinó por la interpretación según la cual se debía entender que los tratados internacionales ocupaban una posición jerárquica por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes federales.[9] Recientemente la SCJN tuvo la oportunidad de volver a analizar en abstracto cuál debería ser la posición que le corresponde a los tratados internacionales. A pesar del intenso debate que se suscitó en el pleno de la Corte, finalmente la mayoría de los ministros y ministras decidió, en términos generales, reiterar el criterio dado en 1999.

Uno de los puntos centrales de la presente propuesta es reconocer la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano. Algunas de las iniciativas que se han presentado sobre el tema proponen modificar el artículo 133 para

[9] "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "serán la Ley Suprema de toda la Unión" parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto de la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas […] No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.". SCJN, Novena Época, Tesis aislada, Constitucional. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99. p. 46

hacer este reconocimiento. Sin embargo, la presente propuesta considera que el lugar más adecuado para ello es el artículo 1º de la Constitución. Primero, por entender que el artículo 133 tiene la función de establecer las fuentes del orden jurídico mexicano, pero no necesariamente la de establecer un orden jerárquico entre las diversas normas del ordenamiento. Con la referencia que se propone en el segundo párrafo del artículo primero, se lograría dejar intacto el sistema de fuentes y establecer de manera muy clara la jerarquía constitucional de las normas de derechos humanos. En segundo lugar, el artículo primero se configura como aquél en el que se establecen los principios y directrices generales que deben aplicarse a los derechos humanos. Finalmente, con esta modificación se establece una distinción entre los tratados internacionales en general y los tratados internacionales de los cuales se derivan normas de derechos humanos en particular, otorgando una supremacía jerárquica a los segundos.

En la propuesta se emplea la fórmula "normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales", dando a entender que de los tratados internacionales lo único que se está constitucionalizando son los elementos sustantivos, es decir, los enunciados normativos que reconocen derechos a favor de las personas y no el resto de disposiciones adjetivas o que se vinculan con los mecanismos encargados de vigilar el cumplimiento de dichas normas. Por otra parte, con esta fórmula se reconocen todas aquellas normas de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales, ya sean de derechos humanos específicamente, o de otras materias afines, como el Derecho Penal Internacional o el Derecho Internacional Humanitario.

De manera complementaria en el segundo párrafo, se integra el principio *pro personae*. Este principio interpretativo implica que se deberá preferir, privilegiar o favorecer la aplicación de aquella norma que otorgue una mayor protección a los derechos de la persona. Es decir, en el caso de que una autoridad, especialmente la judicial, tenga ante sí dos normas jurídicas que puedan ser igualmente aplicables al caso concreto que se analiza, debe siempre preferir la aplicación de aquella norma que más beneficie a la persona y a sus derechos. Aunque la norma que implica un mayor nivel de protección de los derechos de la persona sea jerárquicamente inferior, o bien, que haya sido introducida al sistema jurídico con anterioridad a otra norma menos protectora, con base al principio *pro personae*, dicha norma deberá aplicarse sobre cualquier otra. Este principio, incluso, implica que si se llegara a presentar una contradicción entre una norma constitucional y, por ejemplo, una norma internacional en materia de derechos humanos que cuenta con un contenido más garantista que la norma constitucional, deberá aplicarse la norma internacional[10], y viceversa, si la norma constitucional es más garantista, ésta última es la que se tendrá que aplicar.

[10] El principio *pro personae* se reconoce en varios instrumentos internacionales. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, establece en su artículo 27 que "un Estado parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". De manera complementaria, en su artículo 31 establece que los tratados deberán interpretarse de buena fe y "teniendo en cuenta su objeto y su fin." De ello se deriva que si el fin de los tratados internacionales de derechos humanos siempre es la protección de los derechos y la dignidad de la persona, el criterio para interpretarlos o aplicarlos siempre será el de favorecer y proteger al máximo a la persona y sus derechos.

4. APLICACIÓN Y EXIGENCIA DIRECTA DE LOS DERECHOS HUMANOS E INTERPRETACIÓN CONFORME

Las normas de derechos humanos son de aplicación y exigencia directa e inmediata y serán interpretadas conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y a las decisiones y resoluciones adoptadas por los organismos encargados de su aplicación.

Justificación

Otro elemento que también ha sido resaltado por un número considerable de constituciones contemporáneas es el de la aplicabilidad directa de los derechos humanos, tanto los consagrados en los textos constitucionales, como los reconocidos en los instrumentos internacionales. Esto implica que no se requiera un acto posterior de las autoridades del Estado para que el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los derechos humanos pueda ser exigido por las y los gobernados ante cualquier autoridad, incluso ante los tribunales. Esta posición implica, por ejemplo, que no se requiera la promulgación de una ley reglamentaria para que cualquier particular pueda exigir el cumplimiento de un derecho, o bien, con relación a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales, que no se requiera más que el procedimiento de ratificación establecido en la Constitución para que los derechos recogidos en un tratado internacional puedan ser exigidos por las personas sujetas a la jurisdicción del Estado.

En la segunda parte del párrafo se introduce el principio de "interpretación conforme". En virtud de este principio, las autoridades del Estado –especialmente las y los jueces– se obligan no sólo a tomar en cuenta los instrumentos internacionales al momento de interpretar las normas de derechos humanos, sino, incluso, a considerar los criterios jurisprudenciales que los diversos mecanismos universales y regionales de protección de derechos humanos han establecido en torno a dichas normas de derechos humanos. Con ello, la Constitución integra aquellos elementos que conforman el *corpus* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como puede ser la jurisprudencia que los diversos mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos han elaborado en torno a los tratados internacionales en la materia.

5. OBLIGACIONES DEL ESTADO FRENTE A LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos vinculan al Estado, en consecuencia, todas las autoridades tienen la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Justificación

Mediante esta fórmula se hacen explícitas las obligaciones que el Estado tiene en conjunto frente a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. No sólo se establece que los derechos humanos vinculan al Estado en su conjunto, incluidos sus tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), en sendos niveles de gobierno federal, estatal y municipal, sino que, además, especifica que las autoridades del Estado adquieren cuatro tipos de obligaciones frente a los derechos humanos. La obligación de respetar, en el sentido de que las autoridades del Estado deben abstenerse de cometer cualquier tipo de violación directa o indirecta a los derechos humanos; la obligación de proteger, en el sentido de que el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para que los particulares no cometan violaciones a los derechos humanos de otras personas; la obligación de garantizar, en el sentido de realizar todas las acciones necesarias para asegurar que todas las personas, sin ningún tipo de distinción, puedan gozar y ejercer sus derechos, sobre todo, cuando se encuentren en situaciones en las que no puedan ejercer por ellas mismas sus derechos, y la obligación de promover, es decir, la de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.[11]

De manera complementaria se consideró oportuno establecer en la propuesta cuatro principios que deben determinar el modo en que las autoridades entienden, se acercan y realizan los derechos humanos. Esos principios tomaron gran fuerza a nivel internacional a partir de la Convención Mundial sobre Derechos Humanos, llevada a cabo en Viena en 1993.[12] El principio de universalidad es consustancial a la idea misma de derechos humanos, pues exige que los titulares de estos derechos sean todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, y por el simple hecho de ser seres humanos. En cuanto a los principios de integralidad e interdependencia, básicamente lo que implican es que todos los derechos se encuentran interrelacionados entre sí, es decir, que no se puede garantizar el goce y ejercicio de un derecho, sin que a la vez se garanticen el resto de los derechos o, de manera negativa, que la violación de un derecho también pone en riesgo el ejercicio del resto de los derechos. En relación con el Estado, estos principios le exigen fundamentalmente que otorgue igual importancia a todos los derechos, de manera que un Estado que garantiza un grupo de derechos (como los civiles y políticos) pero que no garantiza otro grupo (como los económicos, sociales y culturales), es un Estado que no está cumpliendo plenamente con las obligaciones internacionales que asume en materia de derechos humanos. Aunque el principio de progresividad se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la propuesta considera que en su acepción de "no regresividad" puede emplearse como un principio rector para todos los derechos humanos. En este sentido, el Estado no sólo adquiere la obligación de establecer las medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, la de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados.

[11] Cfr. *Human Rights Handbook for Parliamentarians*, UNHCHR, 2005. pp. 11-13.

[12] "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso […]". Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, el 25 de junio de 1993.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General número 3, establece que el principio de progresiva efectividad "impone la obligación a los Estado de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr la plena efectividad de los derechos humanos. Además, –establece que– todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto […]".[13]

Finalmente, en el cuarto párrafo se introducen las obligaciones que el Estado debe asumir frente a las violaciones a los derechos humanos. Estas obligaciones y las implicaciones que de cada una de ellas se derivan han sido abordadas y desarrolladas por la jurisprudencia de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, de manera muy especial, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.[14]

Con relación a la obligación de prevenir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el "deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las comete, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales."[15]

En cuanto a la obligación de investigar, la misma Corte Interamericana establece que el Estado es responsable de investigar frente a cualquier violación de derechos humanos cometida por agentes del Estado, así como ante cualquier conducta que menoscabe los derechos humanos cometida por particulares, siempre y cuando, éstos actúen con tolerancia o aquiescencia del Estado.

Una cuestión sumamente importante que la Corte Interamericana ha dejado en claro es que la omisión o la falta de probidad y diligencia al realizar una investigación por parte del Estado con relación a un acto de violación a los derechos humanos, independientemente de la responsabilidad que pueda tener frente a ese mismo acto, compromete en sí misma la responsabilidad internacional del Estado. En este sentido, la Corte ha dicho: "El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención."[16]

El deber de investigar y de sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos es el elemento central para combatir el fenómeno de la impunidad. Acerca de ello, a nivel de las Naciones Unidas, sobresale el Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los

[13] Cfr. Observación general número 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre "La índole de las obligaciones de los Estados Parte". E/1991/23.1990.

[14] Se pueden analizar los siguientes casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Herrera Ulloa, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, Caso de Lori Berenson Mejía, etc.

[15] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 174-175.

[16] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, párr. 176.

Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad[17], en el cual se establecen un conjunto de principios y directrices que asumen los Estados para erradicar la impunidad y garantizar el respeto de los derechos humanos.

El principio 19 establece lo siguiente:

> "Los Estados emprenderán investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y adoptarán las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia penal, para que sean procesados, juzgados y condenados debidamente."

Finalmente, en diversos instrumentos internacionales, así como en la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, se ha subrayado el deber de los Estados de reparar el daño causado por las violaciones a los derechos humanos.

Esta obligación se establece claramente en el artículo 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos[18], así como en los artículos 9.5 y 14.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De manera especial deben mencionarse los Principios y Derechos Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones a las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, aprobado por la entonces Comisión de Derechos Humanos el 24 de mayo de 1996.[19]

6. OBLIGACIÓN DE TODAS LAS PERSONAS DE RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS

Toda persona debe respetar los derechos humanos.

Justificación

Esta incorporación a la Constitución pretende resaltar que los derechos humanos obligan a todas las personas y no sólo al Estado. Esta modificación resulta importante debido a que generalmente se entiende que las obligaciones que de ellos derivan sólo son exigibles a las autoridades del Estado, cuando en realidad los derechos humanos se erigen como los criterios y las normas mínimas de convivencia que rigen todas nuestras relaciones sociales, incluso aquellas que se dan en el ámbito de la vida privada.[20] También, de esta manera se consagra formalmente el compromiso que asumen todas las personas que participan en el Pacto Constitucional de respetar los derechos humanos de los demás. Esta cuestión cobra especial relevancia en nuestros días si reconocemos que muchas de

[17] Cfr. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Comisión de Derechos Humanos, 61º periodo de sesiones, E/CN.4/2005/102/Add.1.

[18] El artículo 63 dispone expresamente lo siguiente: "Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."

[19] Cfr. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1996/17, del 24 de mayo de 1996.

[20] Véase el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

las violaciones a los derechos humanos que se cometen provienen de agentes no estatales cuyos actos, en ocasiones, tienen la naturaleza de actos de autoridad. Esta situación se presenta, sobre todo, cuando los Estados delegan a los particulares ciertas responsabilidades de interés público y éstos son los encargados de realizar tareas que son fundamentales para que el resto de las personas puedan acceder y ejercer debidamente ciertos derechos humanos. Por otra parte, es importante destacar que el reconocimiento del deber que todos tenemos de respetar los derechos de los demás no le resta responsabilidades al Estado, en el sentido de ser el protector y responsable último de la protección de los derechos humanos. En cambio, con ello se fortalece la obligación del Estado de proteger que los particulares no cometan violaciones a los derechos humanos de otros particulares y, por lo tanto, sus obligaciones de prevenir, investigar, reparar y sancionar las violaciones a los derechos humanos sin importar quiénes sean los autores de las mismas.

7. EJERCICIO INDIVIDUAL O COLECTIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos podrán ejercerse a título individual o colectivo.

Justificación

Mediante esta fórmula se busca explicitar la posibilidad de defender y exigir el cumplimiento de los derechos humanos tanto de manera individual como colectiva, incluso ante los organismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Muchas de las violaciones a los derechos humanos no sólo afectan a personas concretas en su esfera individual, sino también –en ocasiones– a grupos o comunidades de personas. Esta cláusula debe ser interpretada de manera directa con las modificaciones que se proponen a los artículos 103 y 107 constitucionales en lo que respecta al amparo, pues un cambio importante que se pretende alcanzar es el de romper con la concepción meramente individualista de los derechos y crear los mecanismos para que los grupos de personas que padecen violaciones a sus derechos humanos puedan ejercer acciones colectivas para su defensa. Aunque esta cláusula se refiere específicamente al ejercicio de los derechos humanos, esto no implica que de acuerdo a las especificidades de cada derecho se pueda entender que también la titularidad del derecho pueda ser colectiva, como sucede con varios de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

8. RESTRICCIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y CONTENIDO ESENCIAL DE LOS DERECHOS

Los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que esta Constitución establece. **Toda restricción deberá ser necesaria, objetiva, razonable y proporcional respecto de los fines, principios y valores contenidos en esta Constitución e indispensable en el marco de una sociedad democrática. La regulación de los derechos humanos tendrá que hacerse mediante ley y deberá respetar su contenido esencial.**

Justificación

Salvo algunas excepciones, como el derecho a la integridad personal, el ejercicio de los derechos humanos puede verse limitado o restringido con el fin de respetar los derechos de las demás personas o de alcanzar ciertos fines y objetivos comunes consagrados en la Constitución. A pesar de ello, también es claro que no toda restricción o limitación puede ser aceptada y que no cualquier autoridad o persona tienen la facultad de establecer esas restricciones.

Es por ello que se consideró fundamental incluir en la propuesta un párrafo constitucional que estableciera las bases generales de las restricciones y las limitaciones a los derechos humanos. En primer lugar se decidió conservar el párrafo inicial del artículo primero de la Constitución en lo relativo a que las restricciones y suspensión de derechos sólo podrán realizarse en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

En segundo lugar, se recogen un conjunto de principios elaborados, sobre todo, por los tribunales constitucionales de diversos países y por los mecanismos de protección jurisdiccional de derechos humanos que sirven de criterio para determinar cuándo es válida una restricción a tales derechos humanos.[21]

En tercer lugar, se establece el principio de reserva de ley, mediante el cual las limitaciones a los derechos sólo podrán hacerse por un acto legislativo, tanto en sentido formal como material, es decir, a través de una ley general y abstracta, que, además, sólo puede ser emitida por los poderes Legislativo y Ejecutivo. De manera complementaria se incorpora el principio conocido como "contenido esencial del derecho", mediante el cual se establece que las restricciones hechas por ley a los derechos humanos de ninguna manera podrán ser de tal magnitud que vulneren el núcleo básico del derecho, es decir, las libertades, bienes, posiciones o conductas que se intentan proteger con aquél. La cláusula del contenido esencial del derecho establece que una restricción o limitación legislativa no pueden transgredir la médula misma del derecho, es decir, la razón de ser de su protección.

[21] Estos principios son:

Necesidad: implica que la restricción sea estrictamente necesaria y que constituya la última alternativa para poder preservar el derecho humano de las demás personas o los fines y valores reconocidos en la Constitución.

Razonabilidad: lo que se prohíbe con este criterio es que el legislador actúe arbitrariamente al momento de establecer alguna restricción a los derechos humanos. Se entiende que si la Constitución ha otorgado a los derechos humanos el máximo grado jerárquico dentro del sistema jurídico, es indispensable que se tengan razones suficientes para poder limitarlos o restringirlos.

Objetividad: implica que las razones o motivos por los cuales se restringe un derecho puedan ser establecidos de manera objetiva.

Proporcionalidad: implica que la restricción no sea desmedida con relación al fin, derecho o valor que se intenta preservar con la restricción. Es decir, no sólo basta que la restricción sea necesaria, objetiva y razonable sino que los aspectos negativos de sus consecuencias no sean desproporcionados con relación a los fines positivos que se buscan alcanzar.

Sociedad democrática: En un Estado Constitucional de Derecho, el juez es el encargado de ponderar en cada caso concreto si la restricción al derecho se encuentra debidamente justificada en función del fin u objetivo constitucional que se busca conseguir con dicha restricción. Por supuesto que aunque el juez cuenta con un grado de discrecionalidad importante, no puede rebasar las fronteras establecidas por el propio marco aportado por la Constitución. En este sentido, los tribunales internacionales y regionales de derechos humanos han establecido que, además de los criterios anteriores, el marco que debe servir de referente para analizar si una restricción a los derechos humanos y a las libertades fundamentales se encuentra justificada o no, es el de una sociedad democrática. Sobre estos principios puede consultarse: *Manual de calificación de conductas violatorias; Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.* Colombia, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Europea, Defensor del Pueblo de Colombia, 2005, pp. 36-41.

9. PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

Todas las personas son iguales ante la ley. Queda prohibida toda discriminación basada en el origen étnico, racial o nacional**, el sexo,** el género, la edad, la discapacidad, la condición social o **económica,** la condición de salud, la condición de **embarazo**, la religión, las opiniones, las preferencias u orientaciones **sexuales,** el estado civil, la **lengua, la posición política o ideológica, la cultura, el estatus migratorio**, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto o **produzca el efecto** de impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos humanos.

Las mujeres y los hombres son iguales en el ejercicio de sus derechos.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad en derechos y oportunidades de todas las personas y grupos de personas sea real y efectiva. Deberá remover los obstáculos de orden económico, social, cultural o de cualquier otra índole que impidan el pleno ejercicio de los derechos. Asimismo, deberá adoptar medidas especiales temporales en favor de aquellas personas o grupos de personas que debido a la situación de discriminación o exclusión en la que se encuentran no puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población.

Justificación

Con el fin de fortalecer el derecho a la no discriminación y de ampliar su ámbito de protección, se consideró necesario hacer seis modificaciones específicas: se explicitó el principio de igualdad ante la ley; se amplió la lista de motivos por los que se prohíbe discriminar; se introdujo la figura de la discriminación indirecta; se fortalece el principio de igualdad entre hombres y mujeres; se introduce una cláusula de igualdad material, y se establece la obligación del Estado de establecer medidas especiales temporales.

9.1. Explicitar el principio de igualdad ante la ley

Tomando en consideración el primer párrafo del artículo primero y su relación con los artículos 12 y 13 de la Constitución, la SCJN ha determinado, a través de su jurisprudencia, que el principio de igualdad ante la ley queda protegido en la Constitución mexicana.[22] Es por ello que la primera modificación se encamina a explicitar este principio en el mismo artículo primero.

[22] Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, t. XII, septiembre de 2000, tesis P. CXXXIII/2000

9.2. Ampliación de los motivos por los que se prohíbe discriminar

La reforma constitucional del 14 de agosto del 2001 introdujo en la Constitución una cláusula de no discriminación abierta en la que se enlistan algunos de los motivos por los cuales se prohíbe discriminar entre las personas. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2003, añadió otros elementos más a la lista original. Por lo tanto, se estimó necesario elevar a rango constitucional los motivos introducidos por la legislación secundaria, así como explicitar otros motivos que se consideran especialmente aberrantes y que en la realidad constituyen importantes causas o motivos por los cuales las personas se ven discriminadas. En ese sentido, se añadieron los siguientes elementos: el origen racial, el sexo, la condición económica, la condición de embarazo, la preferencia u orientación sexual, la lengua, la posición política, la cultura y la condición migratoria.

9.3. Discriminación indirecta

Una modificación muy importante es la integración de la discriminación indirecta. Esto se logró mediante la adición de la fórmula "que produzca el efecto". La discriminación indirecta se manifiesta en el hecho de que, si bien un acto puede aparentar la no intención de discriminar a alguien, dadas las circunstancias y el contexto en el que se aplica, su implementación tiene como consecuencia el producir una situación de discriminación en contra de ciertas personas o grupo de personas.

9.4 Fortalecimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres

Se considera que el numeral idóneo para colocar el principio de igualdad del hombre y la mujer ante la ley, que actualmente se encuentra en el artículo cuarto de la Constitución, es el primero, pues en él se determina todo lo relacionado con el principio de igualdad y no discriminación. Aunado a lo anterior, se sustituye el término "varón" por el de "hombre" y se fortalece la mera igualdad ante la ley como principio formal para establecer, además, la igualdad en el ejercicio de los derechos, y así alcanzar una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

9.5 Principio de igualad material o sustantiva

Siguiendo el estilo de algunas constituciones contemporáneas que han tendido hacia la figura de un Estado Social, se integra una cláusula de igualdad sustantiva mediante la cual se subraya la obligación del Estado de promover los cambios políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole que sean necesarios para garantizar que todas las personas puedan gozar y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

9.6 Obligaciones de establecer medidas especiales temporales

Mediante el último párrafo del artículo primero se introduce la obligación a cargo del Estado de adoptar las medias especiales temporales que sean necesarias para combatir los contextos de discriminación y exclusión que impiden que las personas que se encuentran en ellos puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población.[23] Esta modificación

[23] El Comité de Derechos Humanos establece que "el principio de igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la

es sumamente importante para combatir la discriminación de manera eficaz y para conseguir una mayor igualdad entre los diversos grupos de personas que viven en México. Con ello, además se refuerzan las medidas que ya existen en algunas piezas legislativas y en ciertos programas de políticas públicas, pero, además, su implementación se establece como una obligación para el Estado mexicano.

10. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Artículo 2 A. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicos, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

I.-Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II.-Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III.-Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV.-Fortalecer su participación y representación política de acuerdo con sus especificidades culturales;

V.-Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;

discriminación prohibida por el Pacto […] Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medias son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto." Observación General número 18 del Comité de Derechos Humanos sobre "La no discriminación", aprobada el 37º periodo de sesiones de 1989.

VI.-Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VII.-Adquirir, operar y administrar sus propios medios de la comunicación.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las Constituciones y las leyes de las entidades federativas, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán […]

V. Los municipios […]

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a

los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

[…]

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y

X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

Justificación

A casi siete años de haberse aprobado la reforma en materia indígena, consideramos que existen muchos elementos que muestran claramente la necesidad de reabrir el debate sobre la reforma constitucional en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y avanzar en el corto plazo para obtener un marco constitucional que recoja adecuada y fielmente

las demandas de los pueblos indígenas y establezca los elementos necesarios para que aquéllos, ya sea de forma individual o colectiva, puedan disfrutar, ejercitar y, en su caso, exigir el cumplimiento efectivo de sus derechos humanos.

Una de las recomendaciones centrales emitidas por el Relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en su informe sobre su visita a México en 2003, es la de reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena. El Relator puntualizó que esto es fundamental para establecer claramente todos los derechos humanos de los pueblos indígenas de acuerdo con la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.[24]

Con esta recomendación, el Relator hace eco de la inconformidad manifestada por los pueblos indígenas frente a la reforma aprobada el 14 de agosto de 2001.

Estudios recientes, que desde distintas ópticas analizan la situación en la que se encuentran los pueblos indígenas, nos muestran que la reforma de 2001 no ha tenido aún el impacto esperado en la efectiva realización de sus derechos.[25] Hasta ahora son relativamente pocas las constituciones de las entidades federativas que han incorporado los estándares establecidos por la Constitución, mientras que el proceso de regulación e implementación legislativa de los derechos se encuentra apenas desarrollado en algunas entidades.

Por otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, recientemente aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de octubre de 2007, abre una oportunidad para replantear el marco constitucional de protección de los derechos de los pueblos indígenas a la luz de los estándares internacionales en la materia. Cabe mencionar que el importante apoyo que esta Declaración recibió de parte del gobierno mexicano para su final aprobación por la Asamblea General exige que los compromisos en ella asumidos sean reflejados por la propia Constitución mexicana.

También es importante reconocer que en los últimos años se han presentado al Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas tendentes a reformar algunos aspectos del marco de protección de los derechos de los pueblos indígenas. Entre ellas destaca una propuesta de reforma integral elaborada por la Comisión de Asuntos Indígenas de la actual LX legislatura, que cuenta con el consenso de todos los diputados que conforman esa Comisión.

Consideramos que existe una amplia lista de temas que deberían abordarse para fortalecer el marco de protección de derechos de los pueblos indígenas. A continuación enumeramos algunos, sin que esto implique una lista cerrada de temas:

- Reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades y sujetos de derecho público.
- El reconocimiento pleno del derecho de libre determinación y autonomía.

[24] Cfr. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavehagen, Misión a México, E/CN.4/2004/80/Add.2

[25] Cfr. Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006, México, PNUD, CDI, 2007.; El derecho a una vida libre de discriminación y violencia; mujeres indígenas de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, México, OACNUDH, 2008. o El acceso a la justicia para los indígenas en México; Estudio de caso en Oaxaca, México, OACNUDH, 2007.

- El derecho a la remunicipalización para avanzar hacia la reconstitución de los pueblos indígenas.
- El derecho a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.
- El reconocimiento de la titularidad y ejercicio colectivo de sus derechos humanos.
- El derecho a la educación intercultural y bilingüe en todos los niveles.
- El derecho de consulta.
- El derecho para adquirir y administrar sus propios medios de comunicación y a acceder a la información que ellos requieran en su propio idioma.
- El derecho a que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena.
- El derecho al pleno reconocimiento y aplicación de sus sistemas normativos.
- El derecho al reconocimiento de sus tierras y territorios, uso y disfrute de sus recursos naturales.
- El derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos.
- El derecho a proteger y promover sus manifestaciones culturales y conocimientos tradicionales.
- El derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital.
- El derecho a no ser sujetos de desplazamientos forzados.
- El reconocimiento de una política pública transversal en materia de derechos y desarrollo indígena.
- El derecho a que no se desarrollen actividades militares en sus tierras o territorios a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas autorizados o que esto lo hayan solicitado.
- El derecho a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo.
- La creación de una circunscripción plurinominal para garantizar la representación indígena en el Congreso de la Unión.
- El derecho a la redistribución en las regiones indígenas.

Por razones de espacio, no es posible abordar en la presente propuesta de reforma constitucional cada uno de estos temas, y elaborar una propuesta específica de articulado. Consideramos que el proceso de discusión de una propuesta de reforma en materia indígena debe ser un proceso sumamente abierto y participativo, pero, sobre todo, un proceso en el que los propios pueblos indígenas tengan una participación activa y determinante. Por ello, nos comprometemos a impulsar y participar en un proceso similar al que hemos llevado a cabo para

elaborar el presente documento y en el que se aborde específicamente el tema de los derechos de los pueblos indígenas.

Consideramos que el debate sobre la reforma de los derechos de los pueblos indígenas debe tener como punto de partida la iniciativa auspiciada en 1996 por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), creada por mandato legal en 1995[26] para coadyuvar en el proceso de paz iniciado tras el alzamiento zapatista en Chiapas.

Por esta razón, integramos al articulado del presente documento, relativo a los derechos de pueblos indígenas, la redacción al artículo 2 constitucional propuesta en su momento por la iniciativa de la COCOPA.

Dicha iniciativa, cabe recordar, recuperaba las reivindicaciones más sustantivas del movimiento indígena, y sentaba las bases para una reforma constitucional que remontara la deuda histórica con los pueblos indígenas y, al mismo tiempo, coadyuvar en el proceso de paz en Chiapas. Somos concientes de que el articulado general de la propuesta no tocaba todos los puntos consensados en los Acuerdos de San Andrés[27], sin embargo, sabemos también que generó un amplio asentimiento entre los pueblos indígenas, principalmente los vinculados al Congreso Nacional Indígena.

Por sus consensos previos, la propuesta de la COCOPA tiene aún vigencia, dado que retoma sus contenidos para hacerlos parte de una reforma constitucional integral en materia de derechos humanos. Cabe mencionar que se trata de una iniciativa en sintonía armónica con lo ordenado por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas, instrumento que, además de haber sido ratificado por el Estado mexicano, constituye un estándar internacional central en la protección a estos derechos.

Las modificaciones respectivas se introducen en los artículos 2 y 115. En resumen, en el artículo 2° se establece en el Apartado A el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho, así como su derecho a la libre determinación, ordenando expresamente que éste se ejercerá en un régimen de autonomía. El articulado, además, desarrolla a cabalidad las consecuencias del reconocimiento de la autonomía de los pueblos.

Así, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y sus formas de gobierno interno de acuerdo con sus propias normas, garantizando siempre la participación de las mujeres en condiciones de equidad. Por otra parte, se propone reconocer el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, estableciéndose como garantía su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

También se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus propios sistemas normativos, siempre con pleno respeto a los derechos humanos. Para este fin, se ordena también que en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a los indígenas, sean tomadas en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales.

[26] Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz de 9 de marzo de 1995.

[27] Los Acuerdos de San Andrés se desprenden de las mesas de diálogo sostenidas entre el Gobierno y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, con la coadyuvancia de la Comisión Nacional de Intermediación, entre 1995 y 1996 en San Andrés Larráinzar.

En cuanto al artículo 115, las modificaciones sugeridas permiten que la autonomía reconocida constitucionalmente pueda tener verificativo en la realidad, mediante la reorganización del régimen municipal, ahí donde tienen presencia comunidades indígenas.

La presente propuesta no retoma las reformas propuestas por la COCOPA a los artículos 18, 26, 53, 73 y 116, pues sus contenidos requerirían una discusión más amplia. Por otra parte, hemos introducido algunas modificaciones para homologar el lenguaje.

11. DERECHO A LA VIDA Y PROHIBICIÓN DE LA PENA DE MUERTE Y LAS EJECUCIONES ARBITRARIAS

En la propuesta se propone que el reconocimiento de los derechos humanos que protegen la dignidad de la persona –tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la autonomía reproductiva, a la libertad sexual y a una vida libre de violencia– sean colocados en un sólo artículo, y que por su importancia, dicho artículo sea el segundo de la Constitución. Para ello, y como quedó de manifiesto en el rubro anterior, se estimó necesario que el artículo segundo se dividiera en dos grandes apartados, el apartado A), relativo al reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y el apartado B), derechos que se desprenden de la dignidad de las personas.

Artículo 2. B Toda persona tiene el derecho a la vida.

[…]

Con base en estos derechos, se prohíben las siguientes conductas:

a) La pena de muerte;

b) Las ejecuciones arbitrarias;

Justificación

Después de las atrocidades cometidas antes y durante la Segunda Guerra Mundial, varios países del mundo, incluido México, reconocieron que todas las personas[28] tienen derecho a la vida, a la integridad y libertad personales. Este compromiso ha sido asumido por los 192 miembros de la Organización de las Naciones Unidas[29] y los 35 miembros de la Organización de Estados Americanos[30], de los cuales México es miembro fundador.

[28] Por persona se parte de la teoría civilista sobre capacidad jurídica de las personas que inicia desde el nacimiento y se pierde con la muerte.

[29] http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/62/about/background.shtml

[30] http://www.oas.org/key_issues/spa/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=20

Es en ese sentido que varios países del mundo, en sus procesos de creación y/o reforma de sus constituciones, han incluido de forma explícita estos derechos, así como la prohibición de una serie de conductas que atentan contra el ejercicio de los mismos. No obstante que México ha asumido dichos compromisos, no ha establecido de forma clara y precisa el contenido de estos derechos dentro de la Constitución. Por ello, esta propuesta contempla su inclusión conforme los parámetros que a continuación se detallan:

El derecho a la vida es reconocido como "el derecho supremo del ser humano y *conditio sine qua non* para el goce de todos los demás derechos".[31] Es así que, en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos[32] y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre[33], reconocen este derecho, el cual, además, ha sido establecido como una norma de derecho internacional general.[34]

En ese mismo tenor, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[35] establece el derecho que tiene toda persona a la vida y a no ser privada arbitrariamente de ella, así como una serie de restricciones para la aplicación de la pena de muerte. De la interpretación de este derecho se ha establecido que el derecho a la vida implica "que los Estados adopten medidas positivas"[36], así como el hecho de que el "Estado no impida a las personas el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna".[37]

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho que tiene toda persona a la vida; entendiendo por persona ***todo ser humano***.[38] La Convención establece que la protección de este derecho ***puede*** realizarse desde el momento de la concepción; sin embargo, no existió un acuerdo al respecto, lo cual se ve reflejado con la palabra ***'en general'***. [39] Al respecto, es de resaltar que México interpuso una declaración interpretativa (con efecto de

[31] CIDH. Informe No. 48/01. Caso 12.067, Michael Edwards, Caso 12.068, Omar Hall y Caso 12.086, Brian Schroeter y Jeronimo Bowleg vs Bahamas. 4 de abril de 2001, párr. 109. En: OEA. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000. OEA/Ser./L/V/II.111, doc. 20 rev., del 16 abril 2001. En ese mismo sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. CDH. *Comentario General, No. 6. El Derecho a la Vida (artículo 6)*. 30 de abril de 1982, párr. 1.

[32] Cfr. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, artículo 3.

[33] Cfr. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, en 1948, artículo 1.

[34] Cfr. CIDH. Informe No. 48/01., *op. cit*.

[35] Cfr. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Entró en vigor para México el 23 de junio de 1981, artículo 6.

[36] Cfr. Observación General, No. 6, *op. cit.*

[37] Cfr. Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 114.

[38] *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, artículos 4.1 y 1.2.

[39] *Convención Americana, op. cit.* artículo 4.1. A su vez, en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, omite cualquier referencia al derecho a la vida desde el momento de la concepción, y más aún la excluyó del texto final, siendo que venía dentro de la propuesta de borrador elaborado por el Comité Jurídico Interamericano. Más aún, las delegaciones de Argentina, Brasil, Cuba, Estados Unidos, **México**, Perú, Uruguay y Venezuela, se opusieron al texto preliminar propuesto por el Comité Jurídico en la parte respectiva sobre el derecho a la vida. *Cfr. Actas y Documentos, Vol. 5, pp. 474-484, 513-514* y *Novena Conferencia Internacional Americana, Actas y Documentos, Vol. V, p.449 (1948)*. Ambos tomados de: Resolución No. 23/81. Caso 2141. Estados Unidos de América. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1980-1981. 6 de marzo de 1981.

reserva) en la que indica que ***los Estados no tienen la obligación de 'adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida a partir del momento de la concepción'***.[40]

Es así que el consenso establecido en la Convención, a partir de un análisis integral de la misma, es la protección del derecho a la vida de todas las personas, entiendo por éstas a todos los seres humanos, sin que esto implique que lo son desde el momento de la concepción o en alguna etapa específica durante el proceso de gestación, por lo que se puede concluir que ante la falta de especificación en la norma, se debe entender que el ser humano o persona lo es al momento de nacer.

Más aún, la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[41], cuando ha tenido conocimiento de casos individuales relacionados con la interrupción del embarazo, ha registrado la petición, lo cual indica que no considera la interrupción del embarazo como contraria al derecho a la vida.[42]

Ahora bien, ya que fue precisado en que momento el derecho internacional de los derechos humanos ha establecido la protección de éstos para todas las personas, es importante resaltar que varios países del mundo, entre los que destacan España[43], Colombia[44], Ecuador[45], Venezuela[46] y Sudáfrica[47], reconocen en sus constituciones el derecho a la vida de forma explícita, además de prohibir expresamente la pena de muerte.

Actualmente, la Constitución mexicana no reconoce el derecho a la vida de forma expresa. Hasta antes de la reforma del 9 de diciembre de 2005, se podía interpretar que el derecho a la vida se reconocía en el artículo 14, al establecer que "nadie podrá ser privado de la vida". Sin embargo, con la prohibición expresa a la pena de muerte del artículo 22 constitucional, se suprimió la mención de "vida" contenida en el artículo 14.

Consideramos, además, que al integrar explícitamente el derecho a la vida en el texto constitucional, además de hacer eco del reconocimiento que de este derecho han hecho varios

[40] http://www.cidh.org/Basicos/Basicos3.htm. En el mismo sentido, Estados Unidos de América y Brasil señalaron que "interpretan el texto del párrafo 1 del artículo 4 en el sentido de que deja a la discreción de los Estados Parte el contenido de la legislación a la luz de su propio desarrollo social, experiencia y factores similares". Conferencia Especializada Americana sobre Derechos Humanos, Acta de la segunda sesión plenaria, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p.ó. Tomado de: Resolución No. 23/81. Caso 2141. Estados Unidos de América. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1980-1981. 6 de marzo de 1981.

[41] Es un órgano principal de la Organización de Estados Americanos, encargado de promover y proteger los derechos humanos en el continente americano. *Carta de la Organización de Estados Americanos*. Artículo 106. *Convención Americana, op. cit.*, artículo 33.

[42] Informe Nº 21/07. Petición 161-02. Solución Amistosa. Paulina Del Carmen Ramírez Jacinto. México. 9 de Marzo de 2007.

[43] Cfr. Constitución de España. Artículo 15. Todos tienen derecho a la vida […]. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra. http://www.coord-hum.unam.mx/frame.asp?url=http://info.juridicas.unam.mx/

[44] Cfr. Constitución de Colombia. Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte. http://www.coord-hum.unam.mx/frame.asp?url=http://info.juridicas.unam.mx/

[45] Cfr. Constitución de Ecuador. Artículo 23. Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

1. La inviolabilidad de la vida. No hay pena de muerte. http://www.coord-hum.unam.mx/frame.asp?url=http://info.juridicas.unam.mx/

[46] Cfr. Constitución de Venezuela. Artículo 43. El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte, ni autoridad alguna aplicarla. http://www.coord-hum.unam.mx/frame.asp?url=http://info.juridicas.unam.mx/

[47] Cfr. Constitución de Sudáfrica. Artículo 11. Toda persona goza del derecho a la vida. http://www.coord-hum.unam.mx/frame.asp?url=http://info.juridicas.unam.mx/

instrumentos internacionales, se estaría dotando de un fundamento muy sólido a la prohibición de ciertas conductas que vulneran directamente el derecho a la vida, tales como la pena de muerte, las ejecuciones arbitrarias y, en su caso, la desaparición forzada de personas.

12. DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, LA DESAPARICIÓN FORZADA Y LA TRATA DE PERSONAS

Artículo. 2. B

Toda persona tiene el derecho a que se respete su integridad física, psicológica, sexual y moral.

[…]

Con base en estos derechos, se prohíben las siguientes conductas:

a) […]

b) […]

c) La desaparición forzada;

d) La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y

e) Trata de personas.

Justificación

El derecho a la integridad personal consiste en el derecho que tiene toda persona a no ser víctima de ningún dolor o sufrimiento físico, psicológico o moral. Este derecho ha sido reconocido en varios instrumentos internacionales, entre los que se destaca el artículo 7º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 5º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La otra cara de este derecho es la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La integridad personal constituye el *bien protegido* por el derecho, mientras que la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen las conductas que vulneran el bien protegido. Así pues, la prohibición de la tortura es la forma negativa de exigir la protección y promoción del derecho a la integridad personal. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el derecho a la integridad personal no sólo implica la prohibición de la tortura, sino también de otro tipo de situaciones que pudieran ser calificadas como tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Con la Reforma Constitucional del 30 de noviembre de 1994 se introdujo en la fracción II del artículo 20 de la Constitución una prohibición expresa de realizar actos de tortura. A pesar de la importancia que en su momento tuvo esta reforma, la manera en que se realizó tuvo algunas

limitaciones. En primer lugar, no se garantiza un derecho a la integridad personal, sino que sólo se estableció la prohibición de la tortura. En este sentido se dejarían fuera otro tipo de actos igualmente inaceptables, como son los malos tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Además de ello, la Constitución no define si la prohibición se extiende a todos los tipos de tortura, como son la tortura física, psicológica y moral, mientras que el derecho a la integridad personal lleva implícita la protección de todas las dimensiones de la persona humana.

En segundo lugar, por su ubicación en el texto constitucional, pareciera que la prohibición en contra de la tortura sólo se refiere al ámbito del proceso penal y sólo protege a la persona inculpada, cuando resulta claro que, si bien los mayores actos de tortura y malos tratos con frecuencia se producen en ese ámbito, ello no implica que se puedan manifestar en otros ámbitos.

Para salvar estas limitaciones, en la propuesta se plantea reconocer expresamente el derecho a la integridad personal en todas las dimensiones de la persona (física, psicológica, sexual y moral). Pero, además de ello, se plantea establecer a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes como conductas que quedan prohibidas por el ordenamiento jurídico. Como consecuencia de lo anterior, se derogaría el primer párrafo del artículo 22 constitucional.

Otra conducta que es indispensable prohibir a nivel constitucional es la desaparición forzada de personas. El Estado mexicano es parte de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas[48] y se encuentra actualmente en marcha el proceso de ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas en contra de las desapariciones forzadas.[49]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la desaparición forzada de personas constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos humanos, en particular, del derecho a la libertad, del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, del derecho a la integridad personal, del derecho a no ser sometido a torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y, en su caso, del derecho a la vida. Su carácter de violación múltiple a los derechos humanos hace difícil su ubicación en el texto constitucional, sin embargo, es posible ubicarla en el artículo dedicado a proteger el valor de la dignidad humana y los derechos a la vida y a la integridad personal.

Finalmente, en la propuesta se prohíbe la trata de personas. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha definido esta figura como "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación".[50] Esa explotación incluirá,

[48] Cfr. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Entró en vigor el 28 de marzo de 1996. Entró en vigor para México el 9 de mayo de 2002.

[49] Esta Convención fue firmada por el Estado mexicano el 6 de enero de 2007.

[50] Cfr. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptado en Nueva York por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000. Entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Entró en vigor para México el 23 de diciembre de 2003, artículo 3.

como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. También incluye el ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, a un niño con fines de explotación sexual, transferencia con fines de lucro de órganos del niño y trabajo forzoso; la oferta, posesión, adquisición o entrega de un niño con fines de prostitución; y la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión, con los fines antes señalados, de pornografía infantil.[51]

Con la prohibición expresa de la trata de personas se dota de un fundamento constitucional explícito a la recién aprobada Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.[52]

13. DERECHO A LA AUTONOMÍA REPRODUCTIVA, A LA MATERNIDAD VOLUNTARIA Y A LA LIBERTAD SEXUAL

Artículo 2. B […]

Toda persona tiene derecho a la autonomía reproductiva y a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijas e hijos.

Las mujeres tienen el derecho a la maternidad libre y voluntaria. Las personas tendrán derecho a beneficiarse del progreso científico y tecnológico en la materia.

Toda persona tiene derecho a ejercer su sexualidad de manera libre y en condiciones de igualdad. El Estado garantizará el derecho a la información, a la educación y el acceso a los medios que permitan ejercer los derechos sexuales y reproductivos

[…]

Justificación

A pesar del progresivo reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos por parte del orden jurídico nacional y del orden jurídico internacional, la Constitución de nuestro país no ha sido adecuada a esta nueva realidad. Actualmente, se establece en el artículo 4º constitucional que "toda persona tiene el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos".[53] En este sentido, la Constitución reconoce que los derechos reproductivos son derechos fundamentales de cada

[51] Cfr. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000. Entró en vigor el 18 de enero de 2002. Entró en vigor para México el 15 de abril de 2002, artículo 3.

[52] Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 27 de Noviembre de 2007.

[53] Reforma de 1974.

persona, sin distinción de sexo, género, orientación o preferencia sexual. Consecuentemente, en esta propuesta se conserva la titularidad individual[54] de los derechos reproductivos y se explicita en el enunciado "el derecho a la autonomía reproductiva."

A pesar del reconocimiento constitucional que han tenido estos derechos desde 1974, las mujeres son las que históricamente, debido a la desigualdad en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, la violencia sexual y los estereotipos de género, han enfrentado los mayores obstáculos para su ejercicio. Esta violencia y discriminación sistemáticas contra las mujeres ha propiciado en el ámbito internacional dos conferencias internacionales sobre población y desarrollo[55], dos conferencias internacionales sobre la mujer[56] y la celebración de tratados internacionales específicos para erradicar estos fenómenos. México ha participado en estas conferencias y ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). En dichos instrumentos internacionales se han establecido acciones y obligaciones de los Estados para mejorar la condición de la mujer, incluyendo las áreas de salud sexual y reproductiva, y fomentar el desarrollo social.

Específicamente, respecto de la salud reproductiva, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), se estableció que:

> *La noción de salud reproductiva, que incluye alcanzar el nivel más elevado de la misma;*
>
> *En adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos;*
>
> *El derecho del hombre y la mujer a obtener información de los métodos de planificación de la familia de su elección;*
>
> *Derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos;*
>
> *La promoción del ejercicio responsable de esos derechos de todos debe ser la base primordial de las políticas y programas estatales y comunitarios en la esfera de la salud reproductiva, incluida la planificación familiar.*

Por otra parte, como consecuencia de un desigual acceso y garantía a los derechos humanos entre hombres y mujeres, en la CEDAW[57] los Estados partes se comprometieron a adoptar medidas específicas para asegurar el acceso de las mujeres a la atención médica, incluyendo "la planificación familiar"; a garantizar el derecho a "decidir libre y responsablemente el número de

[54] La Constitución mexicana fue pionera en el reconocimiento de los derechos reproductivos como derechos individuales, ya que en la Conferencia de Teherán (1968) se estableció que "los padres tendrán el derecho humano fundamental de determinar libremente el número de hijos y los intervalos de los nacimientos.". Posteriormente, en la Conferencia Mundial de Bucarest (1974) se otorgó la titularidad a las "parejas y los individuos" y se amplió el contenido de tales derechos al reconocer que era necesario disponer de *información, educación y los medios necesarios* para ejercerlos. En la Conferencia Internacional sobre Población celebrada en la Ciudad de México (1984), se señaló que también implicaban la disposición de *servicios de planificación familiar.*

[55] Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994 y 1999.

[56] Conferencia Internacional sobre la Mujer, Beijing, 1995 y 2005.

[57] Adoptada por el Estado mexicano el 18 de diciembre de 1979 y en vigor a partir del 3 de septiembre de 1981.

sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos."[58] Asimismo, el Comité CEDAW recomendó a los Estados: "Dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos; además de exigir que todos los servicios de salud sean compatibles con los derechos humanos de la mujer, inclusive sus derechos a la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa."[59]

Con base en lo anterior, se propone especificar que la autonomía reproductiva es un derecho humano de todas las personas, a fin de elevar el estándar de protección de los derechos reproductivos que el Estado mexicano está obligado a garantizar de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación. Asimismo, reconociendo que son las mujeres quienes principalmente se ven obstaculizadas en el ejercicio de estos derechos, se ha optado por incluir "el derecho a una maternidad libre y voluntaria". Con esta inclusión, se busca reafirmar la autonomía de la mujer sobre su propio cuerpo, y a la que se concibe como una persona capaz de tomar decisiones en este campo, sin que se le caracterice exclusivamente en su rol reproductivo.

Los derechos humanos de las personas incluyen el derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y a decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujetas a la coerción, la discriminación y la violencia.[60]

Por lo que respecta a la planificación familiar y anticoncepción, para hacer efectiva la autonomía reproductiva, reconocida como un derecho humano, resulta imperativo que en dicha materia se reconozca el derecho de las personas a beneficiarse del progreso científico y tecnológico, sin que ello quede supeditado al reconocimiento de un determinado método anticonceptivo por las autoridades sanitarias. La experiencia ha demostrado que transcurren largos periodos de tiempo entre el momento en que la eficacia terapéutica de un determinado método anticonceptivo está acreditada científicamente y el reconocimiento como tal en la normatividad sanitaria. Por lo tanto, el Estado tendrá la obligación de hacer tal reconocimiento y suministrar todos aquellos anticonceptivos, cuya eficacia y seguridad estén acreditadas para garantizar a las personas su disponibilidad y accesibilidad adecuada.

[58] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Artículos 12 y 16, inciso e).

[59] Observación general número 24, Comité CEDAW sobre "La Mujer y la Salud". Adoptada durante el 20º periodo de sesiones. A/54/38/Rev.1, capítulo I.1999.

[60] Párrafo 96, Plataforma de Acción Beijing.

14. DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y PROHIBICIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Artículo. 2. B

[…]

Toda persona tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado. El Estado deberá adoptar las medidas necesarias para prevenir, sancionar, reparar y eliminar la violencia; en particular contra las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes.

Con base en estos derechos se prohíben las siguientes conductas:

[…]

f) La violencia sexual y reproductiva;

Justificación

Históricamente, la violencia ha afectado principalmente a las mujeres de todas las edades. Diversos tratados internacionales, así como organismos internacionales mediante distintas resoluciones, declaraciones y recomendaciones han reconocido la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación y una violación grave a los derechos humanos.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém Do Pará"[61], es el primer instrumento vinculante que define la violencia contra la mujer como: "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado." Dicha Convención establece en su artículo 3º el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como privado, que comprende: "a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación y b. El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."

Por su parte, el Comité CEDAW amplió el concepto de discriminación contra la mujer contenido en el artículo 1º de la Convención, e incluyó la violencia contra al mujer como "una forma de discriminación que impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre."[62] Asimismo, recomendó a los Estados Parte "adoptar medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo"[63], así como garantizar que "las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los

[61] Adoptada el 9 de junio de 1994 y en vigor a partir del 5 de marzo de 1995.

[62] Cfr. *Derechos humanos de las mujeres: normativa, interpretaciones y jurisprudencia internacional*, Tomo II, México, SER, OACNUDH, UNIFEM, 2006, p. 192.

[63] Cfr. Recomendación General 19 del Comité CEDAW sobre "La Violencia contra la Mujer", adoptada durante el 11º periodo de sesiones. A/47/38.1992.

ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad."[64] El Comité CEDAW ha instado a los Estados a "adoptar medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad." [65]

El Comité CEDAW subraya que la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre, sino también por la violencia practicada por cualquier persona, organización o empresa. Es decir, "los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas." [66]

En la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, se reconoce que los derechos de las mujeres son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales; y la violencia y todas las formas de explotación sexuales son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana.[67] Además, se condena la violación sistemática de mujeres en situaciones de guerra y se exhorta a que se ponga fin inmediatamente a esa práctica.[68]

En el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y otros abusos sexuales de gravedad comparable, se han considerado crímenes de lesa humanidad cuando son perpetrados de forma sistemática y generalizada contra la población civil. Por lo que ha instado a los Estados a proteger a las mujeres de la violencia mediante la adopción de las medidas conducentes para eliminarla.

El artículo 5º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los artículos 2º y 3º de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura exigen, para que exista tortura, la conjunción de tres elementos: 1. Que se trate de un acto a través del cual se inflijan a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales; 2. Sea cometido con un fin, como castigar o intimidar; y 3. Sea cometida por un funcionario público o una persona a instigada por aquél. Con base en estos elementos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en sus informes de fondo 5/96, caso 10.970 y 53/01, caso 11.565, ha considerado la violación sexual como un acto de tortura.

Además, la Comisión llegó a las siguientes consideraciones:

> *La violación es un abuso físico y mental que se perpetra como resultado de un acto de violencia;*
>
> *El abuso sexual constituye una violación a la integridad física, mental y moral de una persona;*
>
> *El abuso sexual es una violación al derecho a la intimidad, en tanto injerencia a la vida privada de una persona, por lo tanto es una transgresión de la honra y dignidad de una persona.*

[64] *Idem.*

[65] *Idem.*

[66] *Ídem,*

[67] Cfr. Plan de Acción de Viena

[68] *Idem.*

15. DERECHO AL HONOR, A LA INTIMIDAD Y A LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

Artículo 2. B

[…]

Toda persona tiene derecho a la protección de su honor, de su intimidad y de su vida privada. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida familiar, domicilio, datos personales, correspondencia y en sus comunicaciones privadas. En el caso de los niños, niñas y adolescentes prevalecerá su interés superior.

Toda persona tiene derecho a la vida familiar. El Estado garantizará el respeto y cumplimiento de los derechos humanos en las relaciones familiares.

Justificación

Aunque tanto en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como en la mayoría de las constituciones contemporáneas se integran en una misma disposición la protección del derecho al honor y la protección del derecho a la vida privada y a la intimidad, son dos derechos independientes que protegen bienes jurídicos diversos. El punto que tienen en común es que ambos derechos están estrechamente vinculados con la noción de dignidad humana, libertad y autonomía individual. También, ambos derechos guardan una fuerte interrelación con otros, como la libertad de expresión, el debido proceso legal, la protección judicial, el derecho a la información y el derecho a la autodeterminación personal.

Estos derechos han sido reconocidos internacionalmente en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[69] y en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.[70]

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho al honor, a la vida privada y a la intimidad no se encuentran reconocidos explícitamente, sino como elementos complementarios de otros derechos protegidos por aquélla, como la no injerencia, señalada en los párrafos primero, noveno y décimo del artículo 16 constitucional, que protege a la persona, familia, posesiones y papeles y la inviolabilidad de las correspondencias o las comunicaciones, y en el artículo 7º, el cual se señala que un límite a la libertad de escribir y publicar escritos es "el respeto a la vida privada".

[69] Artículo 17. 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

[70] Artículo 11. Protección de la honra y de la dignidad.

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Se considera necesario que los derechos al honor, a la vida privada y a la intimidad se consagren en la Constitución de manera explícita como derechos autónomos, cuyo respeto y promoción pueda ser exigido tanto a las autoridades del Estado como a los particulares. Los contextos en los que se puede violar o restringir estos derechos son muchos y de muy diversa naturaleza, desde las relaciones comerciales y bancarias, hasta las relaciones vinculadas a la salud y a los seguros médicos. Por ello, es pertinente que se establezcan como derechos autónomos que puedan ser esgrimidos en situaciones muy diversas. También se propone que se ubiquen en el artículo 2º apartado B de la Constitución, por ser el artículo que protege la dignidad de la persona humana.

15.1 Derecho al honor

El derecho al honor no ha sido tratado como un derecho autónomo, sino como una restricción legítima al derecho a la libertad de expresión. Es por ello que su desarrollo legislativo ha recaído en el ámbito del Derecho Penal y del Derecho Civil.

El derecho al honor tiene dos dimensiones: la que tiene que ver con la imagen que el resto de los miembros de una comunidad tienen respecto de una persona y que puede denominarse "honra" o "reputación", y otra dimensión relacionada con la imagen que una persona tiene de sí misma y que intenta transmitir a los demás. Las violaciones a este derecho pueden darse mediante la calumnia o difamación, las cuales se refieren a la imagen distorsionada y falsa de una persona que puede transmitirse a los demás, con la intención de desprestigiarla, y pueden darse, asimismo, por medio de figuras como la vejación o el ultraje de una persona, consistentes en menoscabar su dignidad y causar un daño en la imagen que la propia persona tiene de sí.

En el derecho al honor existe siempre un elemento subjetivo que hace necesario que sea el Poder Judicial el que en cada caso concreto tenga que valorar si se está vulnerando o no el honor de una persona. Por ello, es un derecho desarrollado preponderantemente en el ámbito de la jurisprudencia.

15.2 Derecho a la vida privada y a la intimidad

El derecho a la vida privada y a la intimidad tiene por objeto resguardar un ámbito de la persona que engloba aspectos importantes para su desarrollo vital, y que sólo a ella le corresponde decidir hacer públicos o no dichos aspectos. Éstos son variados y dependen en gran parte del contexto social y cultural en el que la persona se encuentra, pero generalmente abarcan cuestiones como sus relaciones familiares, preferencias sexuales, creencias religiosas, datos bancarios, prácticas, etc. Incluso, en la actualidad existe la tendencia de resguardar bajo el derecho a la vida privada toda la información genética de las personas.[71]

El derecho a la intimidad y a la vida privada se desdobla en dos dimensiones. La primera de ellas tutela la confidencialidad o inviolabilidad de un espacio vital de la persona y, por lo tanto, protege que se realicen intervenciones o injerencias ilegales e injustificadas en la esfera privada de las personas. Esta dimensión permite también que las personas puedan tomar las decisiones sobre su vida que sólo a ella le competen, sin que otras puedan intervenir sin su consentimiento.

[71] Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 16, "El derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia y la protección de la honra y la reputación". 1988.

En relación con la primera faceta se deriva la obligación del Estado y de terceras personas de no cometer injerencias en la esfera íntima de la persona, la cual puede incluir el domicilio, la familia, sus comunicaciones telefónicas, su correspondencia o cualquier vía de comunicación.

15.3 Derecho a la vida familiar

Si bien la Constitución reconoce en el artículo 4º que: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo"[72]; el derecho a una vida familiar como un derecho de toda persona no ha sido reconocido como tal en la Constitución.

La tendencia de otras cartas constitucionales en el mundo ha sido reconocer la obligación de proteger a la familia, y vincularla casi exclusivamente con el matrimonio y la reproducción. Tendencia semejante se tiene en varios de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, se han desarrollado líneas más actuales, como en la CEDAW, en la que se menciona las relaciones familiares y se reconoce que en ellas, al integrarse por sujetos de variadas condiciones sociales, pueden existir situaciones discriminatorias que es necesario eliminar. En la recomendación No. 21 del Comité CEDAW se reconoce que los principios de igualdad y de justicia para todas las personas debe estar presente también el ámbito privado, incluidas las relaciones familiares.

De manera semejante, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDR), en su artículo 8, reconoce el derecho de toda persona al respeto de su vida familiar, y afirma que no podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, salvo cuando se cumplan los siguientes requisitos: cuando dicha injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de terceros.

La propuesta de que la titularidad del derecho a tener una vida familiar sea amplia y recaiga en toda persona –a diferencia de definir o nombrar como titular del derecho a "la familia"–, corresponde también con lo establecido con la recomendación No. 19 del Comité de Derechos Humanos, en la que reconoce que "el concepto de familia puede diferir en algunos aspectos de un Estado a otro, y aun entre regiones dentro de un mismo Estado, de manera que no es posible dar una definición uniforme del concepto […] En vista de la existencia de diversos tipos de familia, como las de parejas que no han contraído matrimonio y sus hijos y las familias monoparentales, los Estados Partes deberían también indicar en qué medida la legislación y las prácticas nacionales reconocen y protegen a esos tipos de familia y a sus miembros.". De manera semejante, en su recomendación No. 21, el Comité CEDAW reconoce que "La forma y el concepto de familia varían de un Estado a otro y hasta de una región a otra en un mismo Estado.". A su vez, el Comité para la eliminación de la discriminación racial reconoce el derecho de las personas a la vida familiar, y de manera específica, recomienda a los Estados Parte "evitar expulsiones de no-ciudadanos, especialmente de residentes de largo plazo, que puedan resultar en interferencias desproporcionadas en el derecho a la vida familiar".

[72] Reforma Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1983.

Con base en las referencias de los instrumentos internacionales de derechos humanos señaladas, se considera fundamental establecer en la Constitución el reconocimiento del derecho de toda persona a su vida familiar en razón de que una sociedad plural debe reconocer las diversas formas que tienen las personas de constituir relaciones familiares y el carácter independiente que mantienen éstas del matrimonio.

15.4 Derecho al honor, la intimidad y la vida privada en el caso de los niños, niñas y adolescentes

El derecho a la intimidad, al honor y a la vida privada tiene una configuración especial durante la infancia y adolescencia, de tal forma que debe ser interpretado en consonancia con los instrumentos internacionales y las leyes nacionales. El interés superior del niño, niña o adolescente debe ser el criterio rector en todas las decisiones concernientes a la intromisión en la vida privada, quedando prohibida cuando no sea en beneficio del titular. Así, el fin de la protección constitucional de este conjunto de derechos es proteger el desarrollo de la personalidad, respondiendo a la necesidad de autonomía y constituye por ello un límite ante el cual tendría que ceder la libertad de información.

16. EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Artículo 3.-

Toda persona tiene derecho a la educación en condiciones de equidad […]

El Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades de la **persona** y fomentará en ella, a la vez, el amor a la Patria, **el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género** y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia.

[…]

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

[…]

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos. **Para lograr estos objetivos se garantizará la educación en derechos humanos;**

Justificación

Dentro del primer párrafo del artículo tercero se propone reconocer de manera expresa el derecho a la educación a través de la fórmula clásica: "toda persona tiene derecho a la educación". De esta manera se refuerza a la educación como derecho humano intrínseco de toda persona sin ningún tipo de discriminación y como un medio indispensable para realizar otros derechos.

A su vez, este derecho va acompañado del elemento "en condiciones de equidad", ya que la educación debe ser accesible a todos y todas, especialmente a las personas o grupos que se encuentran en condiciones de discriminación y marginación. La educación parte de la premisa que debe estar al alcance de todos y todas, ya sea material o económicamente, respondiendo a los contextos sociales y culturales que presenten las sociedades y las comunidades en transformación. Con ello también se subraya la idea de que el derecho a la educación no se satisface simplemente con que las personas puedan acudir a la escuela, sino en que la educación que se imparte sea de la misma calidad.

La segunda modificación se relaciona con la necesidad de incorporar a nivel constitucional la obligación del Estado de promover tanto en el sistema educativo formal como en la educación informal la perspectiva de género y la educación en derechos humanos.

Dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos diversos instrumentos internacionales establecen el derecho a una educación en derechos humanos[73]; asimismo, desde la perspectiva del Derecho Comparado, diversos países han incluido en sus cuerpos constitucionales el derecho a la educación con una cláusula de formación y de promoción en materia de derechos humanos.[74]

El debido respeto y protección de los derechos humanos sólo puede realizarse plenamente en una sociedad en la que subsista una cultura de los derechos humanos, la cual sólo puede construirse a partir de una fuerte campaña de educación en derechos humanos.

[73] La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26, establece que "la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales". El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13, establece que "la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales". La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 29, establece que "los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: b) Inculcar al niño el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas". Finalmente, el Plan y Programa de Acción de Viena de 1993, establece que "La educación en materia de derechos humanos debe abarcar la paz, la democracia, el desarrollo y la justicia social, tal como se dispone en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, a fin de lograr la comprensión y sensibilización de todos acerca de los derechos humanos con objeto de afianzar la voluntad de lograr su aplicación a nivel universal".

[74] En la Constitución de Colombia de 1991, artículo 67, se establece que "la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente". La Constitución de Ecuador de 1998, artículo 66, establece que la educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos. La educación, inspirada en principios éticos, pluralistas, democráticos, humanistas y científicos, promoverá el respeto a los derechos humanos, desarrollará un pensamiento crítico, fomentará el civismo; proporcionará destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción; estimulará la creatividad y el pleno desarrollo de la personalidad y las especiales habilidades de cada persona; impulsará la interculturalidad, la solidaridad y la paz.

Los Estados participantes de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, llevada a cabo en Viena en 1993, se comprometieron a "encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales".[75] Para impulsar y fortalecer ese compromiso, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el periodo comprendido entre 1995 y 2004 como el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos.[76] Hoy en día se encuentra en marcha el Programa Mundial para la Educación de Derechos Humanos, el cual busca incorporar a todos los sistemas educativos de los países los contenidos, herramientas, metodologías y habilidades necesarias para hacer realidad a nivel nacional la educación en derechos humanos.[77]

Con la modificación propuesta se establece que los derechos humanos serán uno de los fines y objetivos centrales de la educación que imparta el Estado mexicano, así como de la que impartan los particulares. Con ello se exige que los contenidos y la metodología empleada en el sistema educativo se encuentren en sintonía con los estándares de derechos humanos y que se fomente entre el alumnado una mejor comprensión y compromiso con los mismos.

De manera complementaria, se propone incorporar la perspectiva de género como uno de los fines de la educación. Con ello se plantea un nuevo modo de ver a la persona que prescinda de una posición androcentrista, a fin de incluir una nueva perspectiva desde la cual se reelaboren los conceptos de hombre y mujer, sus respectivas vocaciones en la familia y la sociedad, y la relación entre ambos. Este compromiso tiene fundamento en un conjunto importante de instrumentos internacionales, como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"; así como lo recomendado por varias instancias internacionales, como la Conferencia Mundial de Derechos Humanos[78] y el Comité CEDAW.[79]

En la fracción II, inciso c), se incluye la referencia **"para lograr estos objetivos se garantizará la educación en derechos humanos"**. La incorporación a la Constitución de la obligación de educar en derechos humanos puede servir como fundamento para que tanto a nivel educativo formal como informal, se adquiera el compromiso de formar a todas las personas, especialmente a las nuevas generaciones, en una cultura de los derechos humanos.

[75] Cfr. Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, el 25 de junio de 1993.

[76] El Plan de Acción de Viena ha definido educación en la esfera de los derechos humanos como el "conjunto de actividades de capacitación, difusión e información encaminadas a crear una cultura universal en la esfera de los derechos humanos, actividades que se realizan transmitiendo conocimientos y moldeando actitudes, cuya finalidad es: a) Fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) Desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de la dignidad del ser humano; c) Promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre todas las naciones, las poblaciones indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas; d) Facilitar la participación eficaz de todas las personas en una sociedad libre; e) Intensificar las actividades de las Naciones Unidas en las tareas del mantenimiento de la paz."

[77] Cfr. La *enseñanza de los Derechos Humanos; Actividades prácticas para escuelas primarias y secundarias*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004.

[78] Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, el 25 de junio de 1993. §36.

[79] Véase la Recomendación General número 3 sobre la "Educación y campañas de información pública", de 1987.

17. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Artículo 4.

El Estado garantizará el derecho a un nivel de vida adecuado de las personas y a una mejora continua de sus capacidades y oportunidades de desarrollo para la realización y ejercicio de todos los derechos humanos.

Toda persona o colectividad tienen derecho a acceder y disponer de agua potable suficiente, de calidad y asequible para su uso personal y doméstico. Quienes necesiten el agua para su sustento alimentario deberán contar con cantidades suficientes.

Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente, adecuada, saludable, inocua, nutritiva, asequible, que le permita gozar del más alto nivel de desarrollo. En el ejercicio de este derecho se garantizará una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos. El Estado promoverá la soberanía alimentaria.

Toda persona o colectividad tienen derecho a un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para su desarrollo.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud física, sexual, reproductiva, mental y social, en condiciones de calidad, disponibilidad, aceptabilidad y accesibilidad. Para garantizar el ejercicio de este derecho, el Estado establecerá y mantendrá las condiciones para el bienestar y un sistema público universal de atención a la salud.

Toda persona tiene derecho a la seguridad social universal, en especial para protegerla contra las consecuencias de la vejez; de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa; así como protección por maternidad o paternidad.

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada. Nadie podrá ser desalojado de su vivienda de manera arbitraria y sin una resolución judicial.

Toda persona o colectividad tienen derecho a su identidad cultural, a participar en la vida cultural, a acceder a los bienes, servicios, manifestaciones y expresiones culturales, históricas, arqueológicas y artísticas, tangibles e intangibles; gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; así como

beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. El Estado promoverá y respetará el pluralismo cultural.

Toda persona o colectividad tienen derecho a participar y disfrutar de un desarrollo social, económico, cultural, político y sustentable.

El Estado garantizará la participación social efectiva en las decisiones que puedan afectar estos derechos y en el desarrollo de políticas públicas, planes y programas, así como todas aquellas acciones que se relacionen con el ejercicio de estos derechos.

Justificación

Con el fin de fortalecer la protección jurídica que la Constitución actualmente otorga a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y, sobre todo, de facilitar la universalidad de su ejercicio, así como su exigibilidad y justiciabilidad en caso de incumplimiento, se decidió establecer cuatro grandes modificaciones.

En primer lugar, se reservó el artículo cuarto exclusivamente a la protección de estos derechos humanos, Por lo cual, las disposiciones y derechos contenidos en este artículo que no coincidían temáticamente, se reubicaron en otros artículos. Así, el principio de igualdad entre el hombre y la mujer se situó en el artículo primero, la protección de la familia y los derechos reproductivos se situaron en el artículo segundo, mientras que lo relativo a los derechos de los niños se llevó al artículo 12. De esta manera, salvo los derechos a la educación y al trabajo, todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) quedan agrupados en un mismo artículo en donde se establecen las bases y condiciones que regirán para todos ellos.

En segundo lugar, se introdujeron derechos humanos que actualmente no están reconocidos en la Constitución, tales como el derecho a un nivel adecuado de vida, el derecho al agua, el derecho a la alimentación, los derechos culturales y el derecho al desarrollo.

En tercer lugar, se buscó homogeneizar el tratamiento que la Constitución le otorga a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, destacando su naturaleza como derechos humanos universales, así como judicial y administrativamente exigibles. De manera complementaria, también se procuró destacar algunas de sus características especiales y condiciones necesarias para su debido ejercicio y realización. Finalmente, se estimó necesario integrar la prohibición de algunas de las conductas a través de las cuales estos derechos son vulnerados con mayor recurrencia.

Finalmente, una cuestión central fue la de fortalecer sus mecanismos de protección. Por lo tanto, algunas de las modificaciones realizadas en los artículos 103 y 107 van encaminadas a fortalecer la figura del amparo como mecanismo para proteger y hacer justiciables los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

17.1 Derecho a un nivel de vida adecuado

El derecho a un nivel de vida adecuado es reconocido expresamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11). Este derecho desarrolla la función de dotar de coherencia y englobar al resto de los DESCA, aunque no por ello cada uno deja de ser autónomo y de poder ser exigido de manera independiente.

Además de ello, el derecho a un nivel de vida adecuado puede ser considerado como el fundamento jurídico de la obligación que asumen los Estados de combatir y erradicar el fenómeno de la pobreza, pues exige que todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, puedan gozar de las capacidades, bienes y satisfactores necesarios para librarse de los factores que generan contextos de pobreza y subdesarrollo. De manera complementaria, el derecho a un nivel de vida adecuado, tal y como ha sido reconocido internacionalmente, implica la obligación a cargo del Estado de garantizar y promover que las condiciones y calidad de vida de las personas se mejoren de manera constante y progresiva. En este sentido, también constituye un fundamento jurídico para impedir que el gasto social y las políticas públicas tendentes a garantizar los DESCA sean limitadas o reducidas de conformidad con las metas alcanzadas anteriormente.

17.2 Derecho al agua

El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. También es condición indispensable para vivir dignamente y para la realización de otros derechos. Es por ello que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha considerado que el derecho al agua queda comprendido por el derecho al nivel adecuado de vida, contemplado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.[80]

En años recientes, la contaminación incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual han implicado que un número muy importante de personas en México y en el mundo (aproximadamente 1,000 millones) carezcan de un suministro suficiente de agua y de servicios adecuados de saneamiento. En México se estima que el 21% de la población no tiene acceso a servicios adecuados de saneamiento y que el 3% de la población no tiene acceso al agua de forma regular.[81]

El CDESC define el derecho al agua como "el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico".[82] Este derecho entraña tanto libertades como derechos; la libertad de mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, no sufrir cortes arbitrarios del suministro o el derecho a la no contaminación de los recurso hídricos. Aunado a ello, se debe ser conciente que el modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

[80] Observación general número 15 sobre el derecho a agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/2002/11.

[81] Cfr. Human Development Report 2006; Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis. New York, UNDP, 2007. p. 305.

[82] *Ibidem*.

En la propuesta, además de introducirse el derecho al agua como un derecho humano individual y colectivo –con todas las implicaciones que esto conlleva–, se establecen las características y condiciones básicas que deben garantizarse para poder acceder a este derecho y ejercerlo. En primer lugar, el abastecimiento del agua debe ser suficiente y adecuado a las necesidades vitales de cada persona. En segundo lugar, el agua debe tener una calidad adecuada para el uso personal y doméstico, esto es, que no contenga microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. En tercer lugar, debe ser accesible tanto desde el punto de vista físico, es decir, que todas las personas puedan acceder al agua sin tener que hacer un gran esfuerzo de traslado, como accesible en términos económicos, es decir, ser asequible para cualquier persona. Finalmente, el agua debe ser accesible a todos sin ningún tipo de discriminación, garantizando que las personas que viven en una situación de mayor vulnerabilidad puedan acceder al agua en igualdad de condiciones.

Además de ello, en la propuesta se considera prioritario establecer como obligación del Estado la de garantizar que aquellas personas que dependen del agua para su propio sustento económico y vital, por ejemplo los pequeños agricultores y ganaderos, deberán contar con agua suficiente para continuar desarrollando sus actividades de autosustento.

17.3 Derecho a una alimentación adecuada

Las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a una alimentación adecuada por parte de diversos segmentos de la población, entre otras razones, a causa de la pobreza y de la inequidad de oportunidades.[83]

El derecho a la alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute del resto de los derechos humanos.[84] Este derecho se ejerce cuando toda persona, sea de forma individual o colectiva, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

El CDESC ha establecido que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende dos componentes: la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; y la accesibilidad de esos alimentos en forma que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

Por "disponibilidad" se entiende la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse directamente, explotando la tierra productiva, por medio de otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que permitan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario, según la demanda. Por su parte, la "accesibilidad" se refiere a dos aspectos: la accesibilidad económica y la física. Con relación a la primera, se alude a que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado, deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la

[83] Cfr. *Human Development Report 2006; Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. UNDP, 2007.

[84] Cfr. Observación general número 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1995/5.

satisfacción de otras necesidades básicas. Por lo que respecta a la accesibilidad física, se entiende que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos y todas, incluidas las personas que físicamente o por ciertas circunstancias sociales tienen un impedimento para ello, como las lactantes, las y los niños pequeños, las y los adultos mayores, las personas con discapacidad, las damnificadas de algún desastre natural o las afectadas por algún conflicto bélico, así como las personas marginadas en el campo o en las ciudades.[85]

La obligación de asegurar que la legislación nacional respete, proteja y garantice el derecho a la alimentación va más allá del que un sector de la legislación no impida el acceso de las personas a una alimentación adecuada. Si la legislación realmente desea apoyar la realización progresiva del derecho a la alimentación, existen argumentos sólidos para reconocer el derecho a la alimentación de manera explícita a nivel constitucional. Hasta ahora, 20 países integran el derecho a la alimentación en sus constituciones.[86]

Finalmente, además de integrar las características y condiciones de lo que se debe entender como alimentación adecuada, en la propuesta se establece una obligación general de parte del Estado de promover la soberanía alimentaria.

17.4 Derecho a un medio ambiente sano

El derecho al medio ambiente, al igual que otros, es un derecho que se disfruta y se puede ejercer individual y colectivamente.

La titularidad del derecho al ambiente sano es, por un lado, individual, carácter que es reconocido por la Constitución mexicana desde su modificación en 1999. No sucede lo mismo con la titularidad colectiva del derecho al ambiente sano, considerando que afecta un bien público y, por ende, los daños al mismo afectan a un grupo de personas o comunidades, cuya individualización no es posible.

En el continente americano, doce constituciones reconocen este derecho y tan sólo en México y Bolivia, la titularidad del mismo es únicamente individual. En el resto de países, ya sea por reconocimiento expreso o por desarrollo jurisprudencial (como en el caso colombiano), el derecho al ambiente sano tiene el doble carácter: individual y colectivo.

El concepto "adecuado" en la Constitución es difícil de interpretar para casos puntuales, puesto que está sujeto a la evaluación, incluso subjetiva, que haga el juez o la jueza. Una situación "adecuada" para una persona o grupo de personas, podrá no serlo para otras con perspectivas o necesidades diferentes. Al incluir los elementos de "sano y ecológicamente equilibrado" se simplifica la interpretación del derecho, puesto que, por ejemplo, con el apoyo de análisis y evaluaciones científicas, es más posible determinar las circunstancias en las que el ambiente, en efecto, cuenta con las condiciones necesarias e idóneas para la vida. En el mismo orden de ideas, es posible hacer una comparación de situaciones para decidir cuándo una decisión o realidad corresponde a dichos conceptos o cuándo los desconoce.

[85] *Ibidem*.

[86] Cfr. *The Right to Food in Practice; Implementation at the National Level*. Rome, FAO, 2006. pp. 14-15.

El derecho al medio ambiente reviste un carácter especial, ya que es considerado como un derecho común de la humanidad. El acceso universal a esos bienes es un derecho básico.

El derecho a un medio ambiente sano proyecta tres aspectos interrelacionados: 1) el derecho a la vida, a la salud, al bienestar y una calidad de vida adecuada, manteniendo las condiciones de sustentabilidad; 2) el reconocimiento del acceso, uso y disfrute, así como la protección de las tierras y territorios contra la degradación ambiental y el uso irracional de los recursos por parte de los particulares o de las autoridades; 3) la obligación del Estado de promover la calidad de vida, así como una oportunidad para la sociedad civil de reivindicar este derecho.[87]

17.5 Derecho a la salud

En el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada en julio de 1946, los Estados Partes declararon que "la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de infecciones o enfermedades. El goce del más alto nivel posible de salud es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano […]". A partir de entonces, los principales reconocimientos de este derecho se han establecido en distintos tratados internacionales de carácter universal y regional.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el "derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental" (Artículo 12.1). Entre las medidas señaladas en dicho Pacto que deberán adoptar los Estados para asegurar la plena efectividad de este derecho, se encuentra: "La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, la lucha contra ellas; y la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad." (Artículo 12.2, incisos c y d).

Varios instrumentos regionales de derechos humanos, como la Carta Social Europea de 1961 en su forma revisada (art.11), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981 (art. 16), y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988 (art. 10), también reconocen el derecho a la salud. Análogamente, el derecho a la salud ha sido proclamado por la Comisión de Derechos Humanos, por la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, y en otros instrumentos internacionales.

El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de "San Salvador"), reitera en su artículo 10 el derecho de toda persona a la salud (entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social). Dentro de las medidas que los Estados deben implementar para hacer efectivo este derecho, destacan:

- La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
- La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

[87] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, 2004, p. 119.

- La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
- La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
- La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud;
- La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Con base en la interpretación que ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), es posible delimitar el sentido y alcance del derecho humano a la salud.[88]

- Incluye libertades y derechos. El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.
- **Implica el disfrute de facilidades, bienes y servicios.** El concepto del "más alto nivel posible de salud", tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. Así, los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados, suelen desempeñar un papel importante en lo concerniente a la salud de la persona. Por lo tanto, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.
- **Es inclusivo.** El derecho a la salud es un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre aspectos relacionados con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.
- **Supone la igualdad de trato y la no discriminación.** El Pacto prohíbe toda discriminación en lo referente al acceso a la atención de la salud y los factores determinantes básicos de la salud, así como a los medios y derechos para conseguirlo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición

[88] Véase la Observación general número 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada el 11 de mayo de 2000.

social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud.

El derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados[89]: *Disponibilidad,* cada Estado deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas; *Accesibilidad*, los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna; *Aceptabilidad*, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados; *Calidad*, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

17.6 Derecho a la seguridad social

La seguridad social es definida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; así como también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. Es un derecho inalienable del hombre, y por lo tanto no puede haber paz, ni progreso mientras la humanidad entera no encuentre la plena seguridad social".[90]

El derecho a la seguridad social se encuentra reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Diversos convenios de la OIT también contienen varias obligaciones del Estado Parte de prestar la seguridad social para proteger contra riesgos ya identificados, en particular, el Convenio Nº 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952).[91]

Este derecho se encuentra protegido de manera indirecta en el artículo 123 de la Constitución mexicana, en primer lugar, debido a que se inserta específicamente dentro de la materia laboral y, en segundo lugar, debido a que se encuentra amparado en la legislación de la seguridad social, tanto la relativa a los trabajadores de empresas privadas, como de los trabajadores al servicio del Estado.

[89] Véase la Observación general número 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada el 11 de mayo de 2000.

[90] Báez Martínez, Roberto. *Lecciones de Seguridad Social*. Editorial Pac. México 1994, p. 40.

[91] Véase asimismo: Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (Nº 103); Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (Nº 118); Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (Nº 121); Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (Nº 128); Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (Nº 130); Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (Nº 157); Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (Nº 168); Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (Nº 175) y Recomendación Nº 182 sobre el trabajo a tiempo parcial; Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (Nº 177) y Recomendación Nº 184 sobre el trabajo a domicilio.

La propuesta plantea ante todo reconocer el carácter universal del derecho a la seguridad social y, por lo tanto, modificar la naturaleza que actualmente le otorga la Constitución como derecho derivado de la relación laboral. Estamos concientes de las implicaciones que esta propuesta tiene en términos prácticos y sobre todo presupuestales. Sin embargo, también entendemos la protección que otorga la seguridad social a las necesidades más apremiantes que tienen los seres humanos, sobre todo cuando se encuentran en una etapa de mayor vulnerabilidad y en la que requieren una mayor respuesta de parte de la sociedad y del Estado, resulta tan esencial y fundamental como el resto de los derechos que se reconocen de manera universal. Esta demanda tiene un especial significado en un país como México, en el que según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, en el año 2005 más de 51 millones de mexicanas y mexicanos no contaban con acceso asegurado a un servicio básico de salud.[92]

La Observación General número 20 del CDESC establece que el contenido esencial del derecho a la seguridad social incluye el derecho a un sistema de seguridad social que ofrezca las mismas oportunidades a las personas de disfrutar de una protección suficiente contra los riesgos, proporcionándoles por lo menos la seguridad del ingreso y el acceso a la atención de salud y las prestaciones familiares.[93]

Con base en la Observación General número 20, la propuesta destaca los siguientes elementos que deben quedar cubiertos por el derecho a la seguridad social: i) la seguridad del ingreso en los períodos de condiciones económicas o sociales críticas; ii) el acceso a la atención de salud; y iii) el apoyo a la familia, en particular los hijos y adultos a cargo.

Uno de los elementos centrales del derecho a la seguridad social destacados por el CDESC es el de la plena accesibilidad que se traduce en la cobertura universal. Así, la Observación General número 20 establece expresamente que "Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidos los sectores más desfavorecidos o marginados de la población, de hecho y de derecho, sin discriminación basada en alguno de los motivos prohibidos".[94]

Finalmente, la referida Observación General establece que dentro de las obligaciones del Estado frente al derecho a la seguridad social se encuentra la de adoptar las medidas necesarias, incluido el establecimiento de un sistema de seguridad social, dirigidas al pleno ejercicio del derecho. Se hace especial hincapié en que los Estados deberán de adoptar los planes de asistencia social u otro tipo de planes no basados en contribuciones y/o prestar apoyo a los individuos y grupos que no pueden aportar suficientes contribuciones para su propia protección, junto con un mecanismo para la cobertura progresiva de todos los riesgos e imprevistos.[95]

[92] INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005. El total de derechohabientes a un servicio de salud es de más de 48 millones de personas, de éstos: 32 millones están asegurados en el IMSS, 5 millones en el ISSSTE, más de un millón por los servicios brindados por PEMEX y la SEDENA a sus trabajadores, y casi 2 millones en seguros privados.

[93] Cfr. Observación General número 19 del Comité DESC sobre "El derecho a la seguridad social", del 19 de mayo del 2006.

[94] *Ibidem*.

[95] *Ibidem*.

17.7 Derecho a una vivienda adecuada

El artículo 4º constitucional establece una disposición mediante la cual se protege el derecho a una vivienda adecuada. Aunque se considera que su introducción en 1983 fue un paso muy importante y que esta disposición es suficiente para garantizar el derecho a una vivienda adecuada en el país, tal vez podría fortalecerse en algunos aspectos mediante una simple modificación en la manera en cómo se encuentra redactada y, sobre todo, mediante la descripción de ciertas características y estándares internacionales que debe contener toda vivienda para ser considerada adecuada.

En primer lugar, debería analizarse si el considerar a la familia como titular del derecho a la vivienda atiende a la mejor técnica legislativa, pues es un hecho que el sujeto primigenio del derecho a la vivienda es la persona. La persona es la que se asocia al núcleo social básico de las familias para acceder a una vivienda, pero eso no implica que el Estado deba proteger y garantizar el derecho a la vivienda a sólo aquellas personas que se han agrupado en una familia. A este respecto, es fundamental ligar el derecho a la vivienda con el derecho a la no discriminación, pues las personas, tanto en lo individual como en familias, tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, situación económica, posición social, género, raza, origen étnico, preferencias sexuales o cualquier otra condición.

El CDESC, en su Observación número 4, ha subrayado que la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que la equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza. El derecho a la vivienda tiene que estar íntimamente relacionado con el resto de los derechos humanos, de tal manera que el acceso a la vivienda sea también una garantía de acceso a otros derechos básicos, tales como el derecho al agua, a la salud, a la intimidad, a la alimentación, al descanso, etc.[96]

En este sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre una Vivienda Adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, ha definido el derecho a la vivienda como: "el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad".[97]

Por lo anterior, el concepto de adecuación es particularmente significativo con relación al derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si algunas formas de vivienda se pueden considerar realmente adecuadas.

Según el CDESC, los factores y condiciones que dotan de contenido al término "adecuación", son los siguientes:

1. Se*guridad jurídica de la tenencia*. Independientemente del tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

[96] Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre "El derecho a una vivienda adecuada". Adoptada durante el 6º periodo de sesiones. E/1992/23.1991.

[97] Informe del Relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, el Sr. MilooKothari, en su visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002. E/CN.4/2003/5/Add.3

2. *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todas las personas beneficiarias del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y de servicios de emergencia.

3. Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

4. Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, esto es, ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, así como de riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar, asimismo, la seguridad física de las y los ocupantes.

5. Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. De igual modo, debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, las personas portadoras de VIH/SIDA, las personas con problemas médicos persistentes, las y los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas.

Un tema muy importante vinculado a la obligación de proteger el derecho a una vivienda adecuada es el de los desalojos forzosos. El Comité de DESC define a los desalojos forzosos como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos".[98]

Sin duda alguna puede haber desalojos que estén ampliamente justificados en la legislación del Estado y que tengan una razón de ser basada en los derechos de terceras personas. Sin embargo, tanto el Comité DESC como el Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada establecen que la legislación nacional debe precisar con exactitud los supuestos y las condiciones en los que se puede realizar un desalojo y garantizar que éste se lleve a cabo con un absoluto respeto a las garantías procesales de las personas desalojadas. Es por ello que en la propuesta se establece expresamente que nadie podrá ser desalojado de su vivienda sin una resolución judicial.

[98] Observación General número 7 "El derecho a una vivienda adecuada: Los desalojos forzosos". E/1998/22 anexo IV.1997.

17.8 Derechos culturales

El Derecho Internacional ha establecido un marco para garantizar el derecho a la cultura. El artículo 5 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural establece que los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos, esto es, universales, indivisibles e interdependientes. El desarrollo de una diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales, tal como los define el Artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos[99] y los Artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[100], además del Protocolo de San Salvador, en su Artículo 14.[101]

Así, toda persona debe poder expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural; toda persona debe poder participar en la vida cultural que elija y ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.[102]

El derecho a la cultura comprende los siguientes derechos: el derecho a la autodeterminación cultural, de desarrollar su cultura, a la cooperación cultural y el derecho a la educación.[103]

A nivel comparado, diversos países han reconocido constitucionalmente este derecho estableciendo los elementos que los diversos instrumentos internacionales señalan. Países como Colombia[104], Venezuela[105] o Nicaragua[106], por ejemplo, establecen el derecho a la cultura como un

[99] Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 27.1: "Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora."

[100] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 15.1: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural; b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.".

[101] Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

[102] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural. Adoptada por la 31ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, París, 2 de noviembre de 2001.

[103] Así lo expresa el artículo I.2. de la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional, proclamada el 4 de Noviembre de 1966 por la Conferencia General de la UNESCO.

[104] Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

[105] Artículo 98. La creación cultural es libre. Esta libertad comprende el derecho a la inversión, producción y divulgación de la obra creativa, científica, tecnológica y humanística, incluyendo la protección legal de los derechos del autor o de la autora sobre sus obras. El Estado reconocerá y protegerá la propiedad intelectual sobre las obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, innovaciones, denominaciones, patentes, marcas y lemas de acuerdo con las condiciones y excepciones que establezcan la ley y los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia.

[106] Artículo 58. Los nicaragüenses tienen derecho a la educación y a la cultura.

derecho inherente a la persona, y que la intención del mismo es promover la creación y su respeto, así como la generación de igualdad de oportunidades por medio de la educación.

El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* señala una serie de medidas que el Estado mexicano debe tomar para que el derecho a la cultura esté garantizado. Así, señala la necesidad de una legislación amplia sobre los asuntos culturales, adecuada al contexto mexicano, que reconozca los derechos de la ciudadanía.[107]

Por lo tanto, se considera necesario establecer a nivel constitucional el derecho a la cultura con los elementos que la propuesta establece. Si bien ya existen en la Constitución algunos elementos, es necesario establecer un artículo que contemple el núcleo del referido derecho, el cual no sólo garantice el derecho de todas las personas, sino que también deje establecido que dicho derecho también se goce de manera colectiva, es decir, que grupos minoritarios, pueblos y comunidades indígenas sean titulares del mismo.

El reconocimiento a toda persona o colectividad a la participación en la vida cultural y a sus bienes, servicios, manifestaciones y expresiones es un factor esencial en un Estado con tal riqueza y diversidad cultural, especialmente reflejada en una nutrida manifestación artística. Dicha disposición funciona como un eje axiológico para el desarrollo de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, creando un marco incluyente y plural para el apoyo público a las manifestaciones culturales. Además, promueve una mayor transparencia, objetividad y pluralidad, así como la asignación democrática de los recursos utilizados en este sector, junto con los artículos 1 y 6 de la Constitución mexicana y su desarrollo normativo.

También, al incluir el derecho de todas las personas o colectividades a las manifestaciones culturales, históricas, arqueológicas y artísticas, ya sean tangibles o intangibles, el texto propuesto garantiza la salvaguarda del patrimonio cultural del Estado mexicano.

La propuesta, de igual modo, deja a salvo los derechos de propiedad intelectual de los creadores al señalar que toda persona o colectividad tiene derecho a beneficiarse de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor. Tal especificación es esencial porque, si bien resguarda todos los derechos legítimos de propiedad intelectual, también protege los conocimientos tradicionales de las colectividades.

Asimismo, se incluye el deber de participar en el desarrollo científico y gozar de sus beneficios que, junto con la cláusula propuesta en el Art. 1 de no discriminación, trata de romper la brecha entre las personas incorporadas a los avances tecnológicos y las que están excluidas de los mismos, todo lo cual, además, refuerza al artículo 3 fracción II de la Constitución.

[107] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México. México, 2004, p. 115. En México existe una constante tensión entre los conflictos de interés y las desigualdades sociales de los diferentes grupos con identidades diferenciadas y las jerarquías establecidas en un contexto donde hay presiones históricas específicas para que se acepten entre sí. Estos procesos de tensión social dificultan la adopción de medidas coherentes para el desarrollo que sean constantes en el tiempo o que se extiendan de un grupo social a otro. Por lo anterior, es indispensable no separar la toma de decisiones de los ámbitos político, económico y sociocultural.

17.9 Derecho al Desarrollo

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha dado grandes avances en la formulación del derecho al desarrollo. El instrumento más importante en este tema es la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1989.

La Declaración señala que el derecho al desarrollo es un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan. Dicha Declaración define este derecho como "un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él."[108]

Por otra parte, es un derecho que plantea un proceso gradual y progresivo de realización de todos los derechos y, por tanto, es un derecho de índole compleja en el cual todos los derechos se realizan a la vez de manera interdependiente e integrada. La integridad de estos derechos significa que si se afecta cualquiera de ellos se vulnera también el derecho al desarrollo en todas sus facetas. Es decir, es un vector de derechos humanos compuesto de distintos derechos que constituyen el referido derecho al desarrollo.

De lo anterior se desprende la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo que parta del Derecho Internacional de los derechos humanos como un marco orientador del proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación y asistencia internacionales respecto de las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional.

Las cuestiones vinculadas con las políticas de desarrollo se ubican en los artículos 25 y 26 de la Constitución, pero guardan una estrecha relación con la propuesta de reforma que se pretende incluir en su artículo 4.

Dicha reforma se justifica en virtud de que en esos artículos se da una visión meramente económica al desarrollo, por lo que si se abordara en los términos en que internacionalmente se concibe el derecho al desarrollo, se reconocería a éste no sólo un carácter económico sino también uno de índole social, cultural, político y sustentable. En este sentido, una visión holística e integral del desarrollo, planteada por ejemplo en otras constituciones (como la sudafricana), permitirá generar un contexto que favorezca el surgimiento de mejores condiciones de vida para la población y, por lo tanto, el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben

[108] "Declaración sobre el derecho al desarrollo", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos". Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

ser asistidas, sino de sujetos con derechos. Las acciones que se emprendan en este campo no serían consideradas sólo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas derivados de los tratados en materia de derechos humanos.[109]

18. DERECHO AL TRABAJO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Artículo 5. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a obtenerlo sin discriminación alguna, a ser capacitado y al goce de condiciones equitativas y satisfactorias para realizarlo, a la garantía de estabilidad mientras exista la materia de trabajo y a la protección contra el desempleo. El Estado tomará medidas adecuadas para garantizar este derecho.

El Estado adoptará medidas destinadas a eliminar la discriminación contra la mujer en el trabajo.

El Estado garantizará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en igualdad de derechos y oportunidades y a una remuneración igual por trabajo de igual valor; sin tener en cuenta sexo o nacionalidad. Se establecerán criterios que permitan la evaluación de las actividades laborales a partir de tareas contenidas en ellas y no del sexo de las personas que las realizan. Se sancionará la no contratación y el despido por motivo de embarazo, maternidad o estado civil.

Justificación

El derecho al trabajo en México ha sido seriamente violentado de manera sistemática y, como consecuencia de ello, la calidad de vida de las y los trabajadores. Se han implementado con mayor intensidad prácticas de flexibilización laboral, entre ellas:

- Privatización de empresas públicas y despidos injustificados de las y los trabajadores.
- Promoción de cambios en las leyes para flexibilizar el trabajo, incluyendo la supresión de restricciones para despedir a trabajadoras y trabajadores, aumento en jornadas de trabajo, creación de empleos eventuales sin prestaciones sociales.
- Reducción de salarios y de los salarios mínimos o su contención, aumentando la brecha salarial entre empleados y directivos.
- Modificación y cancelación de los contratos colectivos de trabajo.
- Discriminación laboral.

[109] Víctor Abramovich, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo" en *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril 2006.

La reforma al artículo 5 propone incluir el concepto de derecho al trabajo contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Art. 3 Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Art. 6.1 Los Estados Parte 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.

Art. 6.2 Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberán 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.

Art. 7 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Igualmente, en el artículo 5º se propone incluir la garantía de incorporación de las mujeres al trabajo en igualdad de derechos y oportunidades, así como a una remuneración igual por trabajo de igual valor. Una de las dimensiones centrales de la discriminación laboral en México es la desigualdad salarial entre mujeres y hombres. Esta desigualdad se expresa básicamente de dos formas. La primera se refiere a una remuneración menor al trabajo realizado por mujeres en las mismas actividades y en similares condiciones de trabajo que los hombres. La segunda se da a través de la segregación ocupacional, pues se relega a las mujeres a ocupar puestos y realizar actividades tradicionalmente clasificadas como femeninas, desvalorizadas y con una remuneración menor.

Para enfrentar la discriminación, el concepto "Trabajo de igual valor" incorporado en la propuesta, posibilita la evaluación de las actividades laborales a partir de las tareas contenidas en ellas y no en el sexo de las personas que las realizan. No basta entonces la estipulación legal

que dice "A trabajo igual corresponde salario igual", sino que para avanzar en la valorización del trabajo de las mujeres se tiene que normar el derecho de "Salario igual a trabajo de igual valor".

Estas problemáticas pretenden ser abolidas por la presente reforma al artículo 5º constitucional, en concordancia con lo establecido en materia de derechos laborales de las mujeres en la normativa internacional. El Convenio 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue ratificado por México el 23 de agosto de 1952, compromete a los Estados a garantizar "la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra femenina y masculina por un trabajo de igual valor."[110] Por su parte, la CEDAW señala que la discriminación contra las mujeres viola los principios de la igualdad de derechos y el respeto a la dignidad humana. En el artículo 11 de dicha Convención, relativo a la cuestión del empleo, se establece que:

"1. Los Estados adoptarán medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera del empleo, a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

[…]

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;

[…]

d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a la evaluación en la calidad de trabajo."

Asimismo, y de acuerdo con la CEDAW, se conmina al Estado a "prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación por el estado civil" (artículo 2, apartado a), que establece expresamente en la redacción del artículo 5º el despido de las mujeres por los motivos proscritos en la Convención.

19. PROHIBICIÓN DE LA ESCLAVITUD, LA SERVIDUMBRE Y EL TRABAJO FORZOSO

Artículo 5.

[…]

Se prohíben la esclavitud y la servidumbre. Nadie podrá ser obligado **a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. No constituirán trabajo forzoso u obligatorio:**

I. El trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, siempre y cuando éste no afecte la dignidad, ni la capacidad física e intelectual de la persona y sea respetuoso de las condiciones

[110] Artículo 2 del Convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, adoptado el 29 de junio de 1951.

mínimas de trabajo establecidas por esta Constitución y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano;

II. Los servicios públicos relacionados con el servicio militar, la impartición de justicia, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular. Las funciones electorales y censales tendrá carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes;

III. Los servicios impuestos en casos de peligro o desastre natural que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y

IV. Los servicios profesionales de índole social en los términos que establezca la ley.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

[…]

Justificación

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos prohíbe de manera contundente cuatro formas de explotación humana: la esclavitud, la servidumbre, el trabajo forzoso y la trata de personas. La Constitución mexicana prohíbe de manera explícita la esclavitud (artículo 1º párrafo 2º) y algunas modalidades del trabajo forzoso (artículo 5º, párrafos 4º y 5º).

Aunque sin duda estas dos prohibiciones son de suma importancia, de 1917 a la fecha han surgido nuevas formas de explotación humana que aunque comparten elementos comunes con la esclavitud y el trabajo forzado, también adquieren rasgos particulares. En este sentido, sería conveniente que la Constitución ampliara su margen de protección e incluyera figuras como la servidumbre, la trata de personas y otras formas contemporáneas de esclavitud que se presentan en nuestro país.

Sobre esta base se propone establecer una prohibición expresa de la esclavitud y la servidumbre en el artículo 5º de la Constitución. De esta manera, se salva la prohibición que la Constitución establecía en su artículo 1º y se añade la figura de la servidumbre.

La definición y delimitación de lo que se entiende por esclavitud y servidumbre se puede encontrar en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

El Convenio contra la Esclavitud de 1926 define a ésta como “el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos.”

Tanto la Convención Americana de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíben la servidumbre sin dar una definición de dicho fenómeno. Sin embargo, en la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos

y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, adoptada en 1956, se tipifican dos formas concretas de servidumbre: la servidumbre por deudas y la servidumbre por gleba. Los elementos comunes de estas dos formas son: primero, la existencia de una deuda que la persona debe saldar mediante su trabajo; segundo, que la remuneración sea tan escasa que resulte muy difícil poder llegar a pagarla por completo; tercero, que la persona se vea obligada a consumir o usar los bienes y servicios que el acreedor le proporciona y por los cuales se incrementa la deuda y, cuarto, que la persona no tenga alternativas para romper con la relación o trasladarse a otra parte libremente.

Además de la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, se propone reforzar la relativa al trabajo forzoso que la Constitución señala en los párrafos 4 y 5 de su artículo 5º, a la luz de los estándares internacionales.

El trabajo forzoso u obligatorio es definido por el Convenio 29 de la OIT relativo al Trabajo forzoso u obligatorio, adoptado en 1930:

"Artículo 2.1.- La expresión trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente."

Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíben los trabajos forzosos. Sin embargo, establecen algunas excepciones de trabajos que no se entenderán como forzosos, y por lo tanto estarán permitidos en los Estados. Estas son:

- Los trabajos o servicios que se exijan normalmente a una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;
- El servicio de carácter militar;
- El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o bienestar de la comunidad; y
- El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

En la propuesta se parte de las excepciones establecidas por la Constitución y se enriquecen con las excepciones establecidas en la Convención Americana y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Con la prohibición expresa de la esclavitud, de la servidumbre, del trabajo forzoso y de la trata de personas (ubicada en el artículo 2º de la presente propuesta) se abarcan todas las posibles formas de explotación del ser humano, incluidas las denominadas recientemente "formas contemporáneas de esclavitud", como son: la venta de niños y niñas, la prostitución infantil, la utilización de niños y niñas en la pornografía, la explotación del trabajo infantil, la mutilación sexual de las niñas, la utilización de niños y niñas en los conflictos armados, la servidumbre por deudas, la trata de personas, la venta de órganos humanos, la explotación de la prostitución y ciertas prácticas del régimen de *Apartheid* y los regímenes coloniales.[111]

[111] Véase: *Folleto Informativo número 14 sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud,* Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002.

20. LIBERTAD DE EXPRESIÓN, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y *HABEAS DATA*

Artículo 6. Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, en forma impresa, o por cualquier otro medio. El Estado garantizará la pluralidad informativa y el acceso en igualdad de condiciones a adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Ninguna persona podrá ser molestada a causa de sus opiniones, ni podrá estar sujeta a censura previa sino a responsabilidades ulteriores fijadas en ley. Las limitaciones a la libertad de expresión deberán ser proporcionales al interés que la justifica interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho, ser necesarias y justificables en una sociedad democrática para asegurar el respeto a los derechos humanos.

Los espectáculos públicos podrán ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior.

Este derecho no podrá ser restringido por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias de radio y televisión, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Toda persona que se vea afectada por informaciones erróneas, inexactas o agraviantes difundidas en los medios de comunicación, tiene derecho a que su rectificación sea difundida en condiciones de equidad, de conformidad con lo que establezca la ley.

Artículo 7. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información que obre en poder de las distintas autoridades e instituciones públicas. El Estado está obligado a garantizar y a no restringir ni obstaculizar el ejercicio de este derecho.

Toda persona tiene derecho a acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros y bases de datos oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley. De igual manera tiene derecho a un recurso adecuado ante las autoridades para exigir que no se haga un uso indebido de

los mismos, así como de solicitar ante la instancia competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos

[…]

Justificación

El Estado mexicano ha ratificado todos los instrumentos internacionales que protegen el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información[112]. El 24 de marzo de 1981 México ratificó tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[113] como la Convención Americana sobre Derechos Humanos[114], en ambos instrumentos se establece el derecho que tiene toda persona a la "libertad de pensamiento y de expresión, así como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole".

La jurisprudencia de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos también ha sido clara en señalar que el derecho a la libertad de expresión comprende no sólo el derecho a difundir informaciones e ideas, sino también la libertad de investigar y el derecho a recibir información y opiniones.[115] Es decir, el derecho a la libertad de expresión contenido en los instrumentos internacionales abarca también el derecho a la información. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de

[112] El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."

[113] Ratificado el 23 de marzo de 1981 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981.

"Artículo 19.1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

[114] Ratificada el 24 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* publicado el 7 de mayo de 1981.

"Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

[115] Véase especialmente la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación al caso "La última tentación de Cristo".

acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social[116], del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.[117]

En la Constitución mexicana, el derecho a la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información pública se encuentran consagrados en los artículos sexto como "libertad de opinión y derecho a la información" y séptimo como "libertad de imprenta".

En la propuesta se ve la necesidad de incluir los elementos mínimos que son necesarios con la finalidad de otorgar a las personas que se encuentran dentro de la jurisdicción mexicana un marco más amplio de protección en materia de libertad de expresión y acceso a la información pública; ambas consideradas "piedras angulares de toda sociedad libre y democrática"[118], tanto por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos[119], los cuales, en un sentido muy similar, las han definido en la forma en la cual se conceptualiza en el desarrollo de este documento.

Una primera propuesta que se sugiere es distinguir entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información en general, y el derecho al acceso a la información pública, debido a la importancia que éste último ha tomado en los últimos años. Así, se propone que el derecho a la libertad de expresión, vinculado al derecho a la información en general, quede protegido en el artículo sexto, mientras que el derecho al acceso a la información pública y *habeas data* quede reconocido en el artículo séptimo de la Constitución.

En cuanto al derecho a la libertad de expresión se proponen cuatro modificaciones por medio de las cuales la protección del derecho quede armonizado con relación al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con la Convención Americana de Derechos Humanos.

En primer, lugar se propone aglutinar las libertades de opinión y de imprenta, utilizadas por el texto constitucional, por el término más amplio de la libertad de expresión. Es evidente que este término abarca todas las formas y medios de comunicación y expresión mediante los cuales los seres humanos pueden manifestar y externar sus sentimientos, ideas, opiniones, preocupaciones etcétera.

En segundo lugar, se busca garantizar para todas las personas el acceso en igualdad de condiciones a adquirir, operar y administrar medios de comunicación. Con ello. se reconocen las características de las distintas formas que existen para la difusión de información, como la naturaleza limitada del espectro radioeléctrico que exige el otorgamiento de concesiones o permisos por parte del Estado, y por tanto, disposiciones que garanticen una igualdad de condiciones en el acceso a los mismos a través de una cláusula de no discriminación.

[116] La dimensión individual se refiere directamente al derecho de toda persona a expresar sus ideas y opiniones. Este derecho abarca no sólo el derecho de expresar a otros las ideas y opiniones personales sin ningún tipo de restricción o interferencia, sino, además, el derecho a tener acceso a los medios idóneos para poder difundir de la manera más amplia posible los propios pensamientos y las ideas. Por su parte, la dimensión social del derecho a la libertad de expresión pone el acento en el acceso a los mensajes e ideas de los demás y, por lo tanto, se refiere al derecho que todas las personas tenemos de acceder a la información generada por otras personas.

[117] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

[118] Comité de Derechos Humanos, Caso Aduayom y otros c. Togo, párr. 7.4 (1997)

[119] Corte Interamericana, Caso "La última tentación de Cristo" (Fondo), párr. 68

En el segundo párrafo se retoma la prohibición de la censura previa que ya se encuentra en el texto de la Constitución Mexicana y que se encuentra también en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. También en este párrafo se aborda el tema de los límites al ejercicio de la libertad de expresión. Aquí se establece que la única justificación válida para restringir la libertad de expresión es la protección de los derechos humanos de otras personas, con lo cual se eliminan conceptos problemáticos y ambiguos como la moral, la pública y el orden público. Además de ello se introducen los principios de proporcionalidad y de necesidad, los cuales han sido desarrollados ampliamente tanto por la jurisprudencia de diversos Tribunales Constitucionales como por los tribunales internacionales de protección de los derechos humanos. Finalmente se establece que las limitaciones deberán de ser justificables en el marco de una sociedad democrática.[120]

Con referencia a la modificación relacionada con la censura previa en el caso de espectáculos que puedan afectar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ésta se justifica según lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño, en tanto que el derecho a la información con relación a la infancia y adolescencia debe sujetarse a ciertas limitaciones con el fin de proteger su desarrollo. Se trata, según este instrumento internacional, de garantizar el acceso a una información adecuada. Esto supone, por una parte, la restricción de ciertos contenidos que pueden resultar nocivos para el ejercicio de los derechos del niño, niña o adolescente, pero implica también una obligación activa por parte de las instancias competentes en la creación de materiales accesibles a cada etapa del desarrollo para la garantía del ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información.

En el cuarto párrafo se incluye la prohibición de las restricciones directas o indirectas a la libertad de expresión a las que se refiere el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.[121] El Relator para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha subrayado que además de las violaciones directas a la libertad de expresión, como puede ser el cierre de un periódico por parte del Estado, las expresiones de violencia contra periodistas por parte de las fuerzas de seguridad o la censura previa[122], también hay formas indirectas de coartar la libertad de expresión, como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.[123]

Por lo que respecta al derecho de réplica, se reconoce la relevancia de la reforma realizada al artículo 6, de noviembre de 2007, que incorpora este derecho a la Constitución. Para efectos de fortalecerlo, proponemos establecer una titularidad amplia que recaiga en "toda persona", señalar los supuestos que dan origen a la titularidad del derecho y, por último, que la rectificación sea difundida en condiciones de equidad.

[120] Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003. Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: el impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social, p.141, párr.141.

[121] "Artículo 13.3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".

[122] Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003. Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V: Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de la Publicidad Oficial, pp. 187-209.

[123] Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003. Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: el impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social.

En cuanto al derecho a la información, consideramos que la reforma constitucional de julio del 2007 aportó elementos muy importantes para una adecuada protección de este derecho. Por lo tanto, aquí nos limitamos a proponer dos modificaciones muy puntuales.

La primera es reconocer que los titulares de este derecho son todas las personas. Con ello se sigue el mismo esquema que la propuesta ha adoptado para el resto de los derechos.

En segundo lugar, se propone incorporar a los organismos autónomos constitucionales y cualquier otra entidad o institución pública que no quede comprendida dentro de los tres poderes como sujetos obligados a dar acceso a la información pública. Esto se lograría mediante la incorporación del término "que obre en el poder de las distintas autoridades o instituciones públicas".

La parte final del artículo 7 incorpora la consagración del *habeas data*. Esto es, se propone incluir un párrafo en el que se establezca el derecho de toda persona de acceder a la información que sobre ella se contenga en cualquier base de datos, ya sea pública o privada, así como el derecho a acceder a un recurso adecuado para exigir que no se haga un uso indebido de sus datos personales y, en su caso, a solicitar la rectificación de los mismos o su destrucción si esa situación llegar a afectar su esfera de derechos.

21. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

21.1 Libertad de asociación

Artículo 9.

1. Toda persona tiene el derecho de asociarse libremente. Este derecho comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones sin previa autorización y la prohibición a ser obligado a formar parte de una asociación o ser coaccionado para permanecer en ella.

Quedan prohibidas las asociaciones que contravengan la legislación penal.

Las asociaciones no podrán ser disueltas ni suspendidas en sus actividades sino mediante sentencia judicial y de conformidad con los casos que prevengan las leyes.

[…]

Justificación

La Constitución mexicana reconoce a la libertad de asociación en su artículo 9, junto a la libertad de reunión. El reconocimiento de ambas libertades merece ser revisado para ponerlo en sintonía con los avances que ha expresado el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Comparado en los últimos tiempos.

De acuerdo con el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, "pese a sus antecedentes normativos desde el siglo XIX, el respeto de este derecho [derecho a la libertad de reunión y de asociación] fue una conquista de la población en la últimas décadas del siglo XX". El Diagnóstico agrega, además, que "en fechas recientes, ante las numerosas acciones en la vía pública y las muy diversas reacciones por parte de las diversas autoridades –que van desde la pasividad injustificada cuando se incurre en delitos con motivo de marchas y manifestaciones hasta la criminalización de la protesta social– es un imperativo reglamentar este derecho, a fin de definir los límites y obligaciones del poder público para respetar las libertades del resto de la población".[124]

La libertad de asociación se reconoce en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y en la mayoría de las constituciones democráticas del mundo. A nivel internacional, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran la libertad de asociación. Ambos instrumentos reconocen el derecho de toda persona a asociarse libremente. Redacción semejante es la que se sugiere en la presente propuesta.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha analizado el derecho a la libertad de asociación. En el Caso Baena Ricardo y otros, la Corte sostuvo que "[L]a libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad".[125] Más adelante, la Corte asentó que la libertad de asociación comprende un derecho y una libertad; por un lado, el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los párrafos 2 y 3 de la Convención Americana y, por el otro, la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse.[126]

Recientemente, la Corte Interamericana reiteró que la libertad de asociación abarca tanto un derecho como una libertad, y agregó que aquélla posee dos dimensiones[127]: una individual, expresada en el derecho y la libertad de los individuos de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo

[124] Cfr. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003., pp. 49.

[125] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001, párrafo 156.

[126] *Ibid*, párrafo 159.

[127] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Huilca Tecse *Vs.* Perú, sentencia de 3 de marzo de 2005, párrafos 69 a 72.

derecho[128], y una dimensión social, que hace de la libertad de asociación un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad "alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos".[129] A juicio de la Corte, las dos dimensiones de la libertad de asociación, individual y colectiva, "deben ser garantizadas simultáneamente.[130]

La propuesta de reforma constitucional parte del reconocimiento del derecho a asociarse libremente, para luego especificar algunos aspectos torales que comprende el derecho, en sintonía con la dualidad que le reconoce la Corte Interamericana. En este sentido, se señala que la libertad de asociación abarca la libertad de asociarse o crear asociaciones sin previa autorización, y la prohibición a ser obligado a formar parte de una asociación o ser coaccionado para permanecer en ella.

Un aspecto relevante de la propuesta es que se sugiere que la libertad de asociación no precise de una autorización previa. La asociación debe existir con independencia del reconocimiento que de la misma haga el Estado. En todo caso, el Estado podrá llevar un registro de las asociaciones constituidas para efectos de publicidad y transparencia.

La Constitución determina actualmente que las asociaciones deben tener un objeto lícito. Al disponer lo anterior, se garantiza correctamente el principio de reserva de ley; empero, se abre la puerta para que mediante cualquier ley, independientemente de su naturaleza y materia, una asociación sea despojada de la protección constitucional. Lo pertinentes es que sólo las asociaciones contrarias a la legislación penal carezcan de la protección constitucional. Los principios mínimos del derecho penal vendrían, así, a reconocer y salvaguardar a un mayor número de asociaciones. En tal sentido, se propone un párrafo que estipule que quedan prohibidas las asociaciones que contravengan la legislación penal, tal y como lo indican algunas constituciones del mundo.[131]

La Constitución no señala en la actualidad qué autoridad puede disolver a una asociación o suspender sus actividades. Dadas las garantías institucionales que rodean al Poder Judicial y los derechos que se le reconocen a los involucrados en un proceso judicial, lo correcto es que las asociaciones sólo puedan ser disueltas o suspendidas en sus actividades mediante sentencia judicial y en los casos previstos por ley. Así lo han entendido algunas constituciones de otros países.[132] En tal dirección navega nuestra propuesta .

21.2 Libertad de reunión y manifestación

Artículo 9.

[…]

Se reconoce el derecho de reunión y manifestación pacífica y sin armas.

[128] *Ibid.*, párrafo 69.

[129] *Ibid.*, párrafo 71.

[130] *Ibid.*, párrafo 72.

[131] Alemania, artículo 9; España, artículo 22; Italia, artículo 18; Portugal, artículo 46, por citar algunas constituciones.

[132] España, artículo 22; Grecia, artículo 12; Portugal, artículo 46, Perú, artículo 2; Brasil, artículo 5, entre otras constituciones.

El ejercicio de este derecho no requerirá de autorización previa.

La ley podrá exigir una notificación previa tratándose de reuniones o manifestaciones que se convoquen en plazas y vías de tránsito.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad.

El ejercicio de estos derechos sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, y con el fin de respetar los derechos de las personas.

Justificación

La libertad de reunión está reconocida en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos contemplan la libertad de reunión. Ambos instrumentos reconocen el derecho de reunión pacífica. La Convención Americana agrega al reconocimiento del derecho de reunión pacífica el que se celebre sin armas. La Comisión Interamericana ha sostenido que el derecho de reunión es un "derecho de naturaleza instrumental, sirve de soporte al ejercicio de los demás derechos fundamentales y permite la obtención de fines no prohibidos expresamente por la ley".[133]

En el Derecho Comparado se evidencia una tendencia a reconocer el derecho a la libertad de reunión en los términos de los instrumentos internacionales, esto es, pacífica y sin armas. Destaca que varias constituciones prohíban la exigencia de una autorización previa e incorporen la exigencia de notificación previa cuando la reunión se va celebrar al aire libre o en un espacio de tránsito público.

La libertad de reunión está contemplada en el artículo 9 de la Constitución. Su reconocimiento se hace junto a la libertad de asociación. La consagración constitucional conjunta de las dos libertades se presta a equívocos. La Constitución determina que el derecho a reunirse, al igual que el derecho a asociarse, debe tener un objeto lícito. Al unir la libertad de asociación con la libertad de reunión, la Constitución comete el yerro de imponer una carga constitucional a la libertad de reunión que podría explicarse, y aún con reservas, exclusivamente para la libertad de asociación. Para ser merecedoras de protección constitucional, las reuniones no precisan contar con un objeto lícito, basta con que se celebren de manera pacífica (exigencia sí albergada por el texto constitucional vigente) y sin armas, para que éstas se puedan constitucionalmente celebrar. Además, al igual que tratándose de la libertad de asociación, la exigencia constitucional hoy prevista de que las reuniones tengan un objeto lícito garantiza el principio de reserva de ley; sin embargo, abre la puerta para que mediante cualquier ley, independientemente de su naturaleza y

[133] Corte Interamericana, Baena Ricardo, párrafo 144.

materia, una reunión sea despojada de la protección constitucional. Por tal motivo, se sugiere que la libertad de reunión tenga un reconocimiento constitucional independiente en el artículo nueve y que sean dos sus condicionantes: que se celebre de manera pacífica y sin armas.

Pertinente es, asimismo, que la Constitución mexicana recupere una previsión que algunas otras constituciones en el mundo contemplan, en el sentido de que las reuniones no precisan de autorización previa para poder celebrarse.[134] Si bien se puede entender que dicha previsión se deriva del reconocimiento mismo de la libertad de reunión, no está por demás establecer un asidero constitucional explícito en tal sentido; más aún si se desea hacer una distinción clara de la posibilidad de que mediante una ley se exija una notificación previa a las autoridades respecto de aquellas reuniones que se celebren en espacios públicos en los que se puedan afectar los intereses de otros, ello, con el único propósito de que la autoridad tome conocimiento de la reunión a celebrarse y lleve a cabo las medidas pertinentes y adecuadas para disminuir las afectaciones que puedan ocasionarse. Posibilidad que se contempla en otras latitudes.[135].

El texto constitucional mexicano contempla, en el segundo párrafo del artículo 9, supuestos relativos a la no consideración ilegal de una reunión o manifestación y, por tanto, el no llevar a cabo su disolución. Se estima conveniente mantener la previsión constitucional pero suprimiendo las condicionantes específicas que reclaman que en éstas no se profieran injurias contra la autoridad o se haga uso de la violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en determinado sentido.

Dicha exigencia limita drásticamente el carácter instrumental del derecho en cuestión y no tiene razón de existir en un régimen democrático. Por ejemplo, las acciones derivadas de un ejercicio abusivo de la libertad de expresión, como podrían ser las injurias y las amenazas a que alude el precepto, generarían responsabilidades ulteriores a quienes las profieran, pero no deben dar fundamento para considerar como ilegal y disolver una asamblea o reunión. Se estima, por tanto, que la limitación genérica del derecho que se propone en su último enunciado, junto con las limitaciones que se sugieren para otros derechos humanos (las de la libertad de expresión, por ejemplo), permitirían restringir el derecho de manera razonable y proporcional ante un eventual abuso.

Como toda libertad, las que se pretenden reconocer en el artículo noveno no escapan a la posibilidad de ser restringidas legítimamente. Las restricciones que se propone incorporar para las libertades de este numeral son las ya contempladas por los principales instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ambos instrumentos internacionales coinciden en su redacción al momento de establecer las restricciones a los derechos que se pretenden albergar en el artículo noveno. Se estima oportuno recoger la redacción internacional en la que se ha expresado una coincidencia tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el de los Estados Americanos. En principio, se alude al criterio formal de reserva de ley, para luego exigir el criterio de necesidad en una sociedad democrática y terminar con las razones materiales que permitirían la restricción legítima de la libertad.

[134] Alemania, artículo 8; España, artículo 21; Luxemburgo, artículo 25; Finlandia, artículo 10a.; Portugal, artículo 45, Venezuela, artículo 53, Brasil, artículo 5; Bélgica, artículo 26, por ejemplo.

[135] España, artículo 21; Italia, artículo 17, por sólo citar dos textos constitucionales.

22. LIBERTAD DE MOVIMIENTO, DE RESIDENCIA, DERECHO DE ASILO Y RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

Artículo 11.

Toda persona tiene derecho a la libertad de movimiento y residencia en el territorio nacional.

Toda persona tiene el derecho a salir libremente del territorio nacional.

Todo mexicano y mexicana tiene el derecho a ingresar al territorio nacional.

El ejercicio de este derecho sólo podrá ser restringido mediante ley y en razón de que las restricciones sean necesarias en una sociedad democrática y con el fin de respetar los derechos de las personas.

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo. El Estado Mexicano respetará el principio de la no devolución.

Justificación

A nivel internacional, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consagran las libertades de tránsito y residencia. Ambos instrumentos reconocen el derecho a circular por el territorio de un Estado, el derecho a residir en el territorio de un Estado, el derecho a salir libremente de cualquier país y el derecho a entrar en su propio país.

El Comité de Derechos Humanos ha caracterizado a la libertad de circulación como "una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona".[136] En sintonía con el Comité de Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha sostenido que "el derecho de circulación se trata del derecho de toda persona a trasladarse libremente de un lugar a otro y a establecerse libremente en el lugar de su elección. El disfrute de este derecho no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar. Se trata de una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona".[137]

Varias constituciones del mundo hacen una separación análoga a la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Primero reconocen la libertad de tránsito y de residencia, y después aluden al derecho a entrar y salir del territorio nacional. Semejante esquema se propone para la Constitución mexicana.

[136] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 27, relativa a la libertad de circulación 8artíuclo 12 del Pacto) Adoptada durante el 67º período de sesiones.

[137] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Cannese c. Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 116.

Actualmente el texto Constitucional contempla la libertad de tránsito y residencia en el artículo 11. La redacción de este artículo puede dividirse en dos partes. La primera parte del precepto contempla cuatro libertades específicas: la libertad para entrar en la República, la libertad de salir de ella, la libertad de viajar por el territorio nacional y la libertad de mudar de residencia; la segunda, alude a las restricciones permisibles a las libertades enunciadas.

El precepto concede la titularidad del derecho a "todo hombre", lo que constituye un lenguaje de género incompatible con la dignidad de la mujer. Si bien la titularidad del derecho se ha interpretado incluyente de la mujer, ello no excluye la pertinencia de su reforma para incluir a ambos géneros.

Es pertinente, de igual modo, separar las cuatro libertades hoy albergadas por el artículo 11. En principio, habría que aludir a la libertad de tránsito y residencia dentro de la totalidad del territorio nacional. Enseguida sería recomendable que se aludiera a la libertad que guarda relación con el fenómeno migratorio, esto es, la libertad de toda persona para entrar y salir del territorio nacional.

Una deficiencia del texto constitucional vigente es que reconoce las libertades señaladas en la "República". Lo propio es que se reconozcan dichas libertades dentro del territorio nacional, al ser este el espacio físico en donde se ejerce la jurisdicción del Estado. De igual forma, el texto constitucional alude a la libertad de viajar, la cual es restrictiva si se compara con la libertad de transitar o circular. Finalmente, el texto vigente reconoce la libertad de "mudar de residencia"; esto es, se reconoce la libertad de residencia sólo en una de sus facetas, la de mudar, y no así en la totalidad de manifestaciones que engloba la libertad de residencia.

Llama igualmente la atención el hecho de que el artículo 11 reconozca el derecho para entrar en la República y salir de ella, y agregue, sin necesidad de "pasaporte". Normalmente, para los viajes internacionales es necesario contar con los documentos adecuados, en particular un pasaporte. Lo anterior tenía una explicación histórica que hoy en día ha perdido su razón de ser.

Las libertades de circulación y residencia pueden ser limitadas de manera válida en un régimen constitucional. Por tal motivo, se sugiere un último párrafo que describa las exigencias a observarse para limitar ambas libertades. Las restricciones deberán determinarse en ley y responder a ciertos requisitos de fondo. Se trata de una exigencia formal y material que fija un estándar compatible con los compromisos internacionales adoptados por el Estado mexicano, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Adicionalmente, la propuesta que presentamos incorpora un nuevo párrafo al Artículo 11 constitucional que reconoce a toda persona el derecho de buscar y solicitar asilo, como lo establece la Convención Americana.

México es un país que cuenta con un amplio reconocimiento internacional por su tradición de asilo y ha adquirido compromisos en la materia a través de diversos instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En estos instrumentos se establece el derecho a buscar y recibir asilo como un derecho humano. [138]

[138] Incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 14); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo 27); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 22-7); la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; y, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados .

A pesar de ello, el Estado mexicano no ha desarrollado un sustento normativo nacional armonizado con los estándares internacionales. El limbo normativo existente en nuestro país afecta la seguridad jurídica de aquellas personas que buscan en México la protección internacional asociada a la figura del asilo.

En la presente reforma al texto constitucional se utiliza el término asilo como el concepto genérico y se utiliza para denominar la protección que brinda un Estado a una persona que no es un nacional suyo.[139] El derecho a solicitar asilo exige de los Estados que a la persona que lo solicite se le reciba por lo menos de manera temporal, se respete el principio de la *No Devolución*[140] y se asegure el acceso a procedimientos justos y efectivos para la evaluación de su solicitud.

El acceso al derecho de asilo para cualquier persona, obliga a una protección que primeramente se materializa en la responsabilidad de no rechazar al solicitante en frontera o puerta de entrada, permitiendo su ingreso y protección temporal en territorio nacional (el principio del *non refoulement* es considerado como la piedra angular de la institución del asilo*)* y no devolver o expulsar a cualquier persona solicitante de asilo o refugiada a país alguno donde su vida, libertad, seguridad e integridad física o psicológica corra algún riesgo.

La Convención de 1951 prohíbe firmemente el rechazo en frontera o puerta de entrada de persona alguna que solicite asilo o haya manifestado temor de regresar a su país de origen o residencia habitual, o bien su expulsión, cuando haya ingresado al país, sin importar si su ingreso fue regular o irregular, y solicitado *sur place* el reconocimiento de la condición de refugiado, o este en curso su procedimiento de elegibilidad.

Cabe señalar que cuando se tiene conocimiento de que algún Estado incumple tales supuestos se coloca como violador flagrante del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos.

23. DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Artículo 12.

Para los efectos de la legislación nacional, son niños y niñas las personas menores de doce años de edad, y adolescentes quienes hayan cumplido los 12 años y hasta los 18 años de edad.

Los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, además de los que por su condición de personas en desarrollo les correspondan de acuerdo con la legislación

[139] Los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen el asilo como un derecho humano. Un importante número de países del continente americano lo han consagrado a nivel constitucional. También se ha incluido en las resoluciones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). .

[140] Establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en su Artículo 33 y aceptado como norma de *jus-cogens*.

internacional y las leyes nacionales. Las leyes, instituciones y políticas relacionadas con la infancia y adolescencia tendrán como principios rectores el interés superior del niño y adolescente, la autonomía progresiva, el derecho a la supervivencia y al desarrollo integral y el principio de prioridad. Todas las decisiones de cualquiera de los niveles de gobierno y de los distintos poderes estarán orientadas por estos principios.

Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a expresar libremente su opinión y a intervenir en la toma de decisiones en los asuntos que le conciernan.

Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a la protección especial del Estado y de los particulares contra toda forma de maltrato, abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación de cualquier tipo y trabajos riesgosos. Cualquier persona puede denunciar a la autoridad la violación de estos derechos.

Los ascendientes, tutores y custodios serán los obligados directos del efectivo cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta siempre el interés superior y la propia opinión del niño, niña o adolescente.

Los estados, municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán el respeto pleno y la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza […] (se deroga)

Justificación

Pese a que México ratificó en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño, no fue sino hasta 2000 que se recogió en el texto constitucional el mandato de dicho tratado internacional mediante la reforma al artículo 4° de la Carta Magna. Aun cuando esta modificación constituyó un enorme avance en la garantía de los derechos de las personas durante la infancia y adolescencia, es necesario completar el cambio iniciado por la reforma con la incorporación de otros principios recogidos en los instrumentos internacionales, así como de la especificación de ciertas obligaciones del Estado y los particulares con base a las siguientes consideraciones.

Se propone modificar la ubicación del contenido normativo del actual artículo 4° en lo que se refiere a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Dicho artículo reconoce, entre otras cuestiones, los derechos del varón y la mujer con relación a la familia. Esta disposición subordina directamente los derechos de los niños y niñas con los derechos de la familia, lo que durante siglos constituyó una estrategia para privatizar su status jurídico y excluirlos de la titularidad independiente de derechos en virtud de su sometimiento a la potestad de los padres. Una de las grandes transformaciones introducidas por la Convención consiste precisamente en reconocer al

niño como titular por derecho propio y no como simple receptor de obligaciones atribuidas a los padres y madres.

Lo anterior no significa en modo alguno negar los derechos de los padres y madres y de la familia vinculados a la filiación, sino simplemente reconocer que se trata de ámbitos separados y que, sobre todo, no implican un poder discrecional y arbitrario de los padres y madres sobre los hijos e hijas menores de edad.

La nueva propuesta pretende responder también a la realidad de que no todos los niños y niñas cuentan con un medio familiar que les proporcione la satisfacción de sus necesidades básicas y que, pese a ello, tienen los mismos derechos que cualquier niño y niña que se desarrolle dentro de una familia.

El ejercicio de los derechos durante la infancia y adolescencia se inscribe en el proceso de especificación que han tenido los derechos humanos como producto de su evolución histórica. Sin embargo, a diferencia de los derechos específicos de otros grupos en situación de vulnerabilidad, los derechos de los niños y niñas no pueden interpretarse como mecanismos de acciones afirmativas o medidas de discriminación inversa. Esto quiere decir que, mientras que para otros colectivos ciertos derechos particulares son medios para conseguir la igualdad real en virtud de que sus integrantes han sido tradicionalmente discriminados, y son en este sentido temporales hasta en tanto se consiga el objetivo, los derechos de los niños y niñas tienen una aspiración de permanencia debido a que la condición de desarrollo en la que se encuentra la persona durante esta etapa de la vida requiere de condiciones estables de garantía en el acceso a ciertos bienes. La singularidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes tiene, entonces, que ser plasmada constitucionalmente.

Los niños, niñas y adolescentes han sido usualmente excluidos de la titularidad de ciertos derechos, especialmente de aquellos relacionados con las libertades. Así, se requiere incorporar expresamente ciertos criterios de interpretación y establecer la obligación de regular su ejercicio, siempre atenidos al texto constitucional y a los tratados internacionales.

Importante es señalar también que, especialmente a partir de la reforma al artículo 18 constitucional en diciembre de 2005, es indispensable la definición constitucional del adolescente. En efecto, los sujetos normativos del artículo mencionado son los adolescentes, que el mismo texto determina indirectamente como las personas que tienen entre 12 y 18 años de edad. La redacción del artículo 4° se limitaba a mencionar a los niños, niñas y adolescentes, pero sin definir los alcances de estos términos. Por otra parte, se requiere también esta aclaración referida a la legislación nacional, debido a que los tratados internacionales, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño, se refieren únicamente a niños, entendiendo a toda persona menor de 18 años de edad.

Igualmente, en atención a la novedad de la materia y a la especificidad de los derechos, se requiere determinar con claridad los principios rectores que deberá guiar cualquier actuación de la autoridad en lo referente a la regulación y aplicación de los derechos de los niños. En este sentido, el texto legal recoge los criterios establecidos por el Comité de los Derechos del Niño y la elaboración de la doctrina en los últimos años. Así, se reduce el margen de discrecionalidad en la actuación pública y privada, garantizando al niño, niña y adolescente el derecho fundamental a la seguridad jurídica.

En atención a las anteriores consideraciones, una reforma en materia de derechos humanos no puede excluir a los miembros del grupo infancia y adolescencia, que aún no alcanzan la condición de ciudadanos ni la capacidad plena para el ejercicio libre de sus derechos, pero a los que su condición de personas convierte en titulares de derechos humanos. Los niños, niñas y adolescentes están excluidos de los mecanismos de democracia formal, y por ello la responsabilidad de reconocer y garantizar sus derechos es más apremiante. Sin dejar de reconocer los logros obtenidos en los últimos años, es necesario dar un paso más en la incorporación plena de los tratados internacionales y la elaboración teórica, lo que colocará a México a la vanguardia en la materia.

24. JUSTICIA MILITAR

Artículo 13.

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley". Subsiste el fuero de guerra **exclusivamente** para los delitos y faltas contra la disciplina militar. Sin embargo, los órganos de **justicia militar** en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, **ni podrán tener competencia alguna para investigar, juzgar o sancionar a los miembros del Ejército presuntamente responsables de la comisión de violaciones a los derechos humanos**. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, siempre conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Justificación

La propuesta de reforma al artículo 13 constitucional incorpora al texto algunos elementos normativos importantes. Por una parte, la palabra "exclusivamente" pretende reiterar el carácter excepcional del denominado "fuero de guerra" para los delitos y faltas contra la disciplina militar. Igualmente se suprime la referencia a los "tribunales militares" para ampliarlo a "órganos de justicia militar", comprendiendo así a la Procuraduría de Justicia Militar y las demás instancias que en la jurisdicción militar puedan realizar la labor de investigación o procuración de justicia. Sin embargo, la modificación más importante que se integra es la de prohibir que tanto la Procuraduría de Justicia Militar como los tribunales militares puedan ejercer su competencia y jurisdicción para investigar, juzgar o sancionar a miembros de las Fuerzas Armadas que hayan sido inculpados de haber cometido una violación a los derechos humanos.

Esta reforma es altamente necesaria para definir la oscilante discusión jurisprudencial respecto del alcance e interpretación del actual artículo 13 constitucional, con relación a los delitos que fueren cometidos por militares en servicio o con motivo de actos del mismo.

Al incorporar la prohibición constitucional de que ningún órgano de justicia militar **podrá tener competencia alguna para investigar, juzgar o sancionar a los miembros del Ejército presuntamente responsables de la comisión de violaciones a los derechos humanos,** la Constitución restringiría la competencia de estos órganos exclusivamente para los actos relacionados con aquellos delitos que atenten contra la disciplina militar, y no podría ser extendida a graves violaciones a los derechos humanos como la tortura, la desaparición forzada o la violación sexual.

Con esta modificación, el Estado mexicano cumpliría con los estándares internacionales desarrollados en la materia por los órganos internacionales de protección de derechos humanos, como con las recomendaciones que estos organismos han dirigido al Estado mexicano.

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido muy clara en señalar que en un Estado Democrático de Derecho "la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional […] el juzgamiento de civiles debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar".[141]

En el mismo sentido, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, en su informe sobre la misión a México, constató que los tribunales militares en México están facultados para juzgar al personal militar por violaciones del código militar y por los delitos comunes cometidos durante el tiempo de servicio, aun y cuando estos actos constituyan violaciones a los derechos humanos de los civiles.[142] También expresó que en términos generales es la Procuraduría de Justicia Militar el órgano encargado de investigar este tipo de violaciones y no la Procuraduría General de la República. Por tal, razón recomienda al Estado mexicano: "Investigar por cuenta de las autoridades civiles los delitos supuestamente cometidos por militares contra civiles con objeto de disipar las sospechas de parcialidad. Así como modificar la legislación actual a fin de permitir que el poder judicial civil instruya los procedimientos relativos a los delitos específicos de índole grave, como la tortura y los homicidios presuntamente cometidos por militares contra civiles al margen de sus funciones".[143]

En el marco del derecho constitucional comparado es importante señalar que varios países de la región latinoamericana, como Bolivia, Colombia, Guatemala, Haití, Nicaragua y Venezuela, han establecido en sus constituciones o leyes fundamentales que sólo los tribunales civiles pueden procesar al personal militar por supuestas violaciones de los derechos humanos.

25. LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO Y EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

La necesidad de reformar integralmente el sistema de justicia penal mexicano ha sido señalada en múltiples ocasiones, desde las más diversas perspectivas. Existe un consenso generalizado sobre la urgencia de adecuar el marco jurídico nacional y modificar las prácticas institucionales, a fin de

[141] Corte Interamericana, caso Loayza Tamayo (Fondo), párr. 61 (1997).

[142] Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados en su misión a México. E/CN.4/2002/72/Add.1.

[143] Cfr. Principio 3 sobre Enjuiciamiento de los autores de violaciones graves de los derechos humanos de los Principios de la Administración de Justicia por los Tribunales Militares elaborados por el Relator Especial Emmanuel Descaux. E/CN.4/Sub.2/2004/7

transformar a fondo el sistema de justicia penal. En buena medida, dicha transformación pasa por una reforma constitucional de gran calado.

Los estudios empíricos confirman que el malestar respecto del funcionamiento del sistema de justicia tiene fundamento. Según Guillermo Zepeda Lecuona[144], de cada 100 delitos que se cometen en nuestro país, sólo se denuncian formalmente 25: uno de cada cuatro. De estos 25 casos que llegan a ser conocidos por el ministerio público, sólo en 4 se concluye la investigación. En promedio, sólo en una de esas investigaciones se logra poner al indiciado a disposición de un juez o jueza. Y en ese único caso que llega a juicio, el imputado es condenado en 8 de cada 10 causas: en México, casi el 85% de las causas penales concluyen con una sentencia condenatoria.

Los datos que ésta y otras investigaciones arrojan evidencian graves deficiencias en el sistema de justicia: las víctimas de los delitos no acceden a la justicia, mientras que las personas imputadas deben demostrar su inocencia en condiciones de desigualdad procesal; por su parte, las y los operadores jurídicos –jueces, juezas, agentes del ministerio público, abogado/as postulantes– interactúan en un medio donde pesa más la habilidad para gestionar, no siempre dentro de la legalidad, que la capacidad de argumentación jurídica.

Es claro, pues, que una reforma al sistema de justicia penal es necesaria. Quienes auspiciamos la presente propuesta estamos por una reforma cuyo eje sea el reconocimiento de los derechos humanos agrupados en lo que se ha denominado "garantías básicas del debido proceso": la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial en un plazo razonable, el derecho a una defensa pública eficaz, la igualdad de armas, entre otras. Es preciso recordar que el Estado mexicano ha ratificado convenios internacionales que le obligan a velar por la vigencia de estos derechos, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que por debido proceso se hace referencia al "conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención".[145] Este mismo tribunal regional ha explicado que éstas garantías consisten "en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera".[146]

Desde una perspectiva de derechos humanos, estas garantías sólo pueden ser cabalmente respetadas en un sistema cuyas notas definitorias sean su carácter acusatorio, adversarial y oral. De adoptarse un sistema con tales características en la Constitución, quedarían sentadas las bases para erradicar las prácticas inquisitorias que aún subsisten en el sistema vigente.

Al elaborar la presente iniciativa dentro del marco de la reforma constitucional integral en materia de derechos humanos, hemos tenido en cuenta el avance que presentan otros esfuerzos

[144] Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México,* CIDAC y FCE, 2004.

[145] *Corte I.D.H., Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Ser. A No. 9, párr. 27.*

[146] *Corte I.D.H., Caso Genie Lacayo, Sentencia del 29 de enero de 1997, Serie C No. 30, párr. 74.*

encaminados a la transformación del sistema de justicia. Así, hemos analizado tanto las diversas iniciativas en la materia como los debates que éstas han suscitado.

De manera particular, hemos tenido presente el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores en diciembre de 2007. No ignoramos que sobre esa base se aprobará, en definitiva, la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública. En consecuencia, hemos optado por elaborar nuestra propuesta sobre ese dictamen adicionando o suprimiendo porciones normativas propuestas por las y los legisladores sólo donde lo hemos considerado indispensable. Al proceder de esta manera, perseguimos dos objetivos: incidir en las discusiones aún abiertas al momento de redactar estas líneas y, a la vez, construir un referente con los más altos estándares en materia de debido proceso útil como parámetro para evaluar la reforma que se apruebe, si ésta no se adecua a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Desde luego, no hemos retomado los contenidos del dictamen que se apartan por lo ordenado en los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado en materia de derechos humanos. Concretamente, no compartimos la creación de un subsistema excepcional para la investigación y el procesamiento de las personas a quienes se impute su pertenencia a la delincuencia organizada. Su adopción a nivel constitucional violentaría el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos, mismos que establecen que los Estados Parte tienen la obligación de garantizar los derechos humanos en ellos reconocidos para todas las personas, sin ningún tipo de discriminación. Tampoco compartimos la definición de delincuencia organizada que en la Carta Magna se pretende introducir. En este sentido, nos inclinamos por una definición de la misma que adopte los consensos internacionales sobre el particular y que, en consecuencia, defina dichas entidades criminales en los términos en que lo hace la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: "un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves[147] […] con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material".[148]

Tampoco nos sumamos a la propuesta de incluir el arraigo en la Constitución. El artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[149] y el artículo 7º de la Convención Americana de Derechos Humanos[150] reconocen el derecho de toda persona a la libertad y a la seguridad personales. Ambos instrumentos señalan, además, que "toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad […]". Por su parte, la SCJN ha declarado que el arraigo penal, "aunque tiene la

[147] Por delito grave, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional entiende: "la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave."

[148] Artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

[149] Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, ratificada por el Estado mexicano el 23 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

[150] Aprobada en la novena conferencia interamericana sobre derechos humanos en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969; ratificada el 24 de marzo de 1981 por el Estado mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1980.

doble finalidad de facilitar la integración de la averiguación previa y de evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión que llegue a dictarse, viola la garantía de libertad personal consagrada en los artículos 16, 18, 19 y 20 de la Constitución mexicana […]".[151] A mayor abundamiento, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detención Arbitraria, en su informe sobre su visita a México realizada en octubre de 2002, señaló que: "la institución del arraigo es en realidad una forma de detención preventiva de carácter arbitrario en razón de la insuficiencia del control jurisdiccional y de la ejecución de la medida en lugares que, si bien no son secretos, sin son "discretos".[152]

Sobre este mismo tema, no puede pasarse por alto que, tal y como es llevado a la práctica en México, el arraigo puede facilitar actos contrarios al respeto a la integridad personal y la prohibición de la tortura, en contravención con lo dispuesto por el artículo 7º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 5º de la Convención Americana de Derechos Humanos. En este sentido, el informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México señala que "en la mayoría de los casos la tortura y malos tratos ocurren durante los primeros días de custodia del detenido, cuando éste se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad e incomunicación y cuando las fuerzas de seguridad tienen un control total sobre la suerte de la persona al no permitir el acceso de sus familiares, de un abogado o de un médico privado".[153] Es claro, pues, que el arraigo contraviene los derechos humanos sin que para su empleo quepa justificación alguna.

En nuestra propuesta tampoco hemos incluido la posibilidad de que sean realizados cateos sin orden judicial emitida por escrito, ni mucho menos de que se pueda ingresar sin orden judicial a un domicilio. Para quienes suscribimos esta iniciativa, tal permisión violentaría lo dispuesto por el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[154] y el artículo 11.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos[155], normas que reconocen el derecho de toda persona a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Sobre este particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que: "La protección de la vida privada, la vida familiar y el domicilio de injerencias arbitrarias o abusivas implica el reconocimiento de que existe un ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. En este sentido, el domicilio y la vida privada y la familiar se encuentran intrínsecamente ligados, ya que el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la vida privada y la vida familiar".[156]

[151] Tesis I.4º.P.18. P, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, t. IX, enero de 1999, p. 828; también ver: Tesis P. XXII/2006, 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1171; [T.A.]

[152] Comisión de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México del 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002, párr. 50.

[153] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México. 24 de Septiembre de 1998, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, párr. 307.

[154] El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: "1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques".

[155] Por su parte, el artículo 11.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que: "Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

Finalmente, tampoco contemplamos en nuestro proyecto la existencia de delitos no-excarcelables; es decir, de conductas ilícitas cuyo juzgamiento conlleve, necesariamente y sin atender a las particularidades del caso, la privación de la libertad de la persona imputada en recintos destinados a servir como prisión preventiva. Hay que recordar que el párrafo tercero del artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece expresamente que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general. Asimismo, esa disposición determina que la prisión preventiva debe ser excepcional y breve. En el mismo orden de ideas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que "la prisión preventiva como regla de aplicación general en los procesos penales, es contraria a las normas de la Convención Americana, pues viola el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia".[157] Desde una óptica centrada en el respeto a la dignidad humana, el empleo de la prisión preventiva debe verse siempre relacionado con el principio de presunción de inocencia; así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que: "La presunción de inocencia se toma cada vez más vacía y finalmente se convierte en una burla cuando la detención previa al juicio es excesivamente prolongada dado que, a pesar de la presunción, se está privando de la libertad a una persona todavía inocente, castigo severo que legítimamente se impone a los que han sido condenados".[158]

En suma, nuestra propuesta retoma el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores excepto en lo referente a la creación de un subsistema de excepción para la delincuencia organizada, al arraigo y a los cateos y allanamientos sin orden judicial. Asimismo, hemos hechos algunas adiciones que consideramos pertinentes y que enseguida, artículo por artículo, motivamos sucintamente.

25.1 Imprescriptibilidad del genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra y carácter ultima ratio del derecho penal

Artículo 14. Ninguna persona podrá ser privada de su libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. **El Genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra serán imprescriptibles.**

Las leyes penales serán el último recurso para la solución de conflictos.

[...]

[156] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Sentencia de 4 de julio de 2007.

[157] Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, cidh, 1998, Párr. 233

[158] Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso Jiménez c. Argentina, párr. 80.

Justificación

El artículo 14 se pretende modificar en tres aspectos. La primera transformación es terminológica. Actualmente, el párrafo segundo del dicho 14 estipula que "nadie" puede ser privado de ciertos bienes jurídicos sino mediante juicio seguido de conformidad con ciertos parámetros. Al igual que con el resto de los derechos que se aspira sean reconocidos por el texto constitucional, se pretende que la redacción parta con la mención de la titularidad del derecho. Para ello se sugiere que el segundo párrafo del artículo 14 inicie con la expresión "ninguna persona podrá ser privada […]", en lugar de "nadie podrá ser privado […]".

La segunda modificación pretende incorporar un enunciado al tercer párrafo del referido artículo para consagrar el carácter imprescriptible de ciertos crímenes: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. La comunidad internacional ha reconocido ampliamente que hay ciertos crímenes cuya persecución no está sujeta a límites temporales. Sin lugar a dudas, el instrumento más importante en la materia es la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.[159] México es parte de dicho instrumento desde el año 2002. Los crímenes a los que se les pretende reconocer una categoría de imprescriptibilidad desde la propia Constitución resultan intolerables y no aceptan impedimento alguno para ser juzgados. Tal y como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "El daño que tales crímenes ocasionan permanece vigente para la sociedad nacional y para la comunidad internacional, las que exigen la investigación y el castigo de los responsables".[160] Cualquier obstáculo –incluyendo el del tiempo– debe ser removido. En dicha dirección navega la Convención precitada, la cual le vino a dar reconocimiento a una norma de *ius cogens* preexistente. Así lo ha afirmado la propia Corte Interamericana, para la cual "la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad surge como categoría de norma de Derecho Internacional General (*ius cogens)*, que no nace con tal Convención sino que está reconocida en ella."[161]

Cabe señalar, además, que los tres crímenes a los que se les pretende reconocer su carácter imprescriptible desde la propia Constitución son aquellos que –junto con el de agresión– forman parte del Estatuto de la Corte Penal Internacional.[162] México, cabe decirlo, es igualmente parte de dicho instrumento internacional.

Ahora bien, es igualmente importante reconocer el carácter imprescriptible del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra desde la propia Constitución, en la medida en que ello irradiaría a todos los códigos penales de la República.

La tercera y última modificación que se pretende realizar al artículo 14 constitucional consiste en incorporar un enunciado que reconozca el carácter de *ultima ratio* del derecho penal. En años recientes, México ha experimentado una superinflación en la tipificación de conductas que, hasta hace poco, no se consideraban delictivas. Acciones cuyo carácter lesivo no es manifiesto se han

[159] Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2391 (XXIII), de 26 de noviembre de 1968. Entrada en vigor: 11 de noviembre de 1970.

[160] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrafo 152.

[161] Ibid., párrafo 153.

[162] Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. 1998.

incorporado a la normativa penal de manera indiscriminada. La adición de un enunciado como el que se sugiere exigiría revisar la constitucionalidad de la tipificación de ciertas conductas, en función de su gravedad. Con ello, se introduciría un control frente a las desproporcionadas respuestas legislativas que, frente a la inseguridad, han criminalizado conductas de manera excesiva. Así, la propia Constitución sentaría las bases de un derecho penal mínimo, acorde con el pensamiento contemporáneo en materia derechos humanos y sistemas de justicia. Tal y como lo asienta Luigi Ferrajoli: "Si el derecho penal responde al solo objetivo de tutelar a los ciudadanos y de minimizar la violencia, las únicas prohibiciones penales justificadas por su «absoluta necesidad» son, a su vez, las *prohibiciones mínimas necesarias*, esto es, las establecidas para impedir comportamientos lesivos que, añadidos a la reacción informal que comportan, supondrían una mayor violencia y una más grave lesión de derechos que las generadas institucionalmente por el derecho penal".[163]

25.2 Control judicial, libertad personal y medidas cautelares

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes [...] (se deroga).

En casos de urgencia o flagrancia [...] (se deroga).

La autoridad judicial [...] (se deroga).

Por delincuencia organizada se entiende [...] (se deroga).

[163] Ferrajoli, Luigi, Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal, Ed. Trotta, Madrid, 1995, p. 466.

Ningún indiciado […] (se deroga).

En los casos de delincuencia organizada… (Se deroga)

Toda persona detenida será inmediatamente conducida al lugar de retención que corresponda bajo responsabilidad del juez competente, el cual verificará que la detención se haya realizado conforme a las disposiciones constitucionales y, de ser así, le dará un plazo de hasta cuarenta y ocho horas al Ministerio Público para que justifique su sujeción a proceso.

Durante este plazo el juez, a solicitud del Ministerio Público o del ofendido, podrá imponer las medidas cautelares que considere apropiadas para garantizar la continuidad de los procedimientos o proteger o restituir los derechos de la víctima u ofendido.

En caso de que la detención haya sido ilegal o si transcurre el plazo señalado sin que se haya ejercido la acción penal por algún sujeto legitimado, el juez pondrá en completa libertad al detenido.

Ninguna persona podrá ser custodiada por quien tenga a su cargo la investigación o persecución penal. Los sitios de retención serán distintos a los destinados a prisión preventiva y al cumplimiento de penas.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La policía podrá ingresar […] (se deroga).

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. **De manera excepcional** la autoridad judicial federal, a petición del Ministerio Público, podrá autorizar la intervención de una comunicación privada **siempre que se cumplan con los siguientes requisitos: se trate de averiguaciones previas sobre delitos que la ley califique como graves; existan pruebas o indicios que señalen la probable participación en tales delitos de la persona contra la que se solicita la intervención; no existan otros medios adecuados o suficientes para acreditar los hechos y; se registre y**

documente la ejecución de la medida para su posterior utilización como medio de prueba. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas [...] (se deroga).

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que [...] (se deroga).

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones**, en los términos que establezca el artículo 29 de esta Constitución** y la ley marcial correspondiente.

Justificación

En el citado artículo 16 proponemos un nuevo marco regulatorio para los supuestos en los que es procedente una detención sin orden judicial. Aquí también nos hemos ceñido al dictamen aprobado por los senadores y las senadoras, haciendo sólo las correcciones indispensables para armonizar el texto propuesto con los tratados internaciones de derechos humanos. Tales modificaciones las hemos realizado para evitar la creación de un subsistema penal de excepción destinado al procesamiento de las personas a quienes se impute su vinculación a la delincuencia organizada.

Es preciso recordar que en 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había recomendado al Estado mexicano "Que adopte las medidas necesarias para ejercer una efectiva

supervisión judicial de la detención y de los órganos encargados de ejecutarla, dado que la fase de arresto y detención es una de las mas críticas de todo el proceso, en la cual, el detenido queda bajo control exclusivo de la policía".[164] Cabe destacar que las detenciones sin orden judicial constituyen una medida que violenta el principio de presunción de inocencia y reduce las garantías de seguridad jurídica contenidas en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, máxime si se considera que diversos organismos internacionales consideran que la mayor parte de los casos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se producen en la etapa de averiguación previa[165] y cuando la persona se encuentra bajo el resguardo de cuerpos policíacos o el Ministerio Público.

En cuanto a la flagrancia, debemos señalar que en México se utiliza esa figura en un concepto muy amplio y contrario a los derechos humanos de la persona detenida, ya que la misma no solo se actualiza en los casos en los que se detiene a la persona en el momento de perpetrar el delito o aquellos donde se da una persecución material del probable responsable, sino que la misma se amplía de manera que basta una imputación de un testigo singular para que una detención en "flagrante delito" pueda darse hasta 72 horas después de que ocurrieron los supuestos hechos, violando con ello los principios de presunción de inocencia y seguridad jurídica. Debemos agregar que en casos de urgencia o flagrancia el detenido puede permanecer bajo el poder del Ministerio Público hasta por 48 horas, con la posibilidad de que este plazo se duplique tratándose de delincuencia organizada. Estas disposiciones constitucionales han tenido como consecuencia la incomunicación de personas detenidas y la imposibilidad de acceso de los mismos a una defensa adecuada, cuestiones prohibidas por nuestra Constitución en su artículo 20 y contrarias a los criterios internacionales en la materia, como lo que establece el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, existiendo incluso una recomendación por parte de la Comisión Interamericana señalando que el plazo contemplado en México para la puesta a disposición del detenido al juez competente debe reducirse al máximo. Consecuentemente, tal supuesto ha sido acotado en nuestra propuesta.

En sentido contrario, el texto que proponemos recoge las observaciones de organismos internacionales en cuanto a la exigencia de que una persona detenida sea puesta a disposición de un juez competente de forma inmediata, quedando bajo resguardo de la autoridad judicial mientras, el Ministerio Público justifica su sujeción al proceso; de esta manera, se actúa de forma frontal en contra de la tortura cometida en interrogatorios por parte de cuerpos policíacos.

El presente documento de reforma constitucional elimina por completo la propuesta de facultar a la policía para ingresar a un domicilio sin la existencia de una orden judicial, ya que esto último constituiría una violación clara a la seguridad jurídica de las personas, lo cual, hasta ahora, atinadamente ha protegido nuestra Constitución.

Las adiciones que proponemos en los párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 16 cumplen cabalmente con la normatividad internacional respecto del plazo razonable para que una autoridad resuelva sobre la situación jurídica de un detenido, obligando a la autoridad judicial a ponerlo en inmediata libertad en caso de que no se ejerza acción penal en su contra por parte

[164] Informe sobre la situación de derechos humanos en México de la CIDH. OEA/CN.4/2000/3/Add.3, Rec 107, inciso c.

[165] Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op. cit., pág. 68, párr 307.

de quien lo puso a disposición. Con ello se da cumplimiento a lo establecido por el artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el principio 37 del Conjunto de Principios de la Organización de las Naciones Unidas para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión.

La inclusión del décimo primer párrafo respecto de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas es trascendental para respetar la honra y dignidad de las personas, toda vez que se trata de un principio protegido no sólo por el derecho internacional sino por la Constitución vigente y cuya reforma atentaría de forma directa contra el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y contra la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su artículo 11.

25.3 El derecho humano a un tribunal imparcial e independiente y la regulación del ejercicio de la abogacía.

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 **independientes, imparciales y establecidos con anterioridad por la ley, los cuales** 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.

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.

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 **e imparcialidad** de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal 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.

Las leyes federales y locales sentarán las bases para que se garantice la libertad, la capacidad y probidad de los abogados.

Nadie puede ser **privado de su libertad por deudas.**

Quien se considere lesionado en los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales de los que México forma parte, podrá acudir a los organismos internacionales constituidos con base en dichos tratados y seguir los procedimientos establecidos en ellos para su defensa.

Las resoluciones y sentencias emitidas por los tribunales internacionales, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, gozarán de fuerza obligatoria y las autoridades administrativas, legislativas y judiciales del fuero federal, común y militar, 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.

Justificación

Al segundo párrafo del artículo 17 se le propone adicionar dos elementos importantes para garantizar la función jurisdiccional y el derecho a la justicia. La idea es sumar los requisitos de "independencia" e "imparcialidad" de los tribunales encargados de administrar justicia. Requisitos que, según ha señalado el Comité de Derechos Humanos, constituyen "un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna".[166]

El Comité de Derechos Humanos, recientemente, desarrolló el sentido de la independencia de los tribunales. Así, señala que:

"El requisito de independencia se refiere al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente. Es necesario proteger a los jueces contra los conflictos de intereses y la intimidación. Para salvaguardar su independencia, la ley deberá garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas."[167]

[166] Comité de Derechos Humanos, Observación General Nº 32, "Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia", 90º período de sesiones, Ginebra, 9 a 27 de julio de 2007, p. 19.

[167] Ibid., p. 19.

Con relación al requisito de imparcialidad, el Comité de Derechos Humanos lo ha entendido de la siguiente manera:

"El requisito de imparcialidad tiene dos aspectos. En primer lugar, los jueces no deben permitir que su fallo esté influenciado por sesgos o prejuicios personales, ni tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto sometido a su estudio, ni actuar de manera que indebidamente promueva los intereses de una de las partes en detrimento de los de la otra. En segundo lugar, el tribunal también debe parecer imparcial a un observador razonable. Por ejemplo, normalmente no puede ser considerado imparcial un juicio afectado por la participación de un juez que, conforme a los estatutos internos, debería haber sido recusado."[168]

Es cierto que el segundo párrafo del artículo 17 emplea el término "imparcial"; empero, cuando ello es así, se refiere a las cualidades de las resoluciones y no de los tribunales. Se estima conveniente, por tanto, que las cualidades de imparcialidad también alcancen a los órganos jurisdiccionales encargados de la administración de justicia, en tanto medida de diseño institucional que abonará en una mejor protección judicial.

En el mismo sentido navega la propuesta de adicción al párrafo quinto, con el propósito de que las leyes federales y locales establezcan los medios necesarios para que, además de garantizar la independencia de los tribunales, hagan lo propio con relación a su imparcialidad. Actualmente, la Constitución sólo alude a la independencia de los tribunales. Por ello, se propone adicionar el término "imparcialidad".

Se propone adicionar un párrafo, que sería el séptimo, a efecto de que las legislaciones –la federal y las locales– sienten las bases para la profesionalización del ejercicio de la abogacía.

Las deficiencias en el ejercicio de la profesión jurídica han sido materia de preocupación de los mecanismos no convencionales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas. En su Informe sobre la misión cumplida en México, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, emitió las siguientes conclusiones sobre el particular:

"180. El Relator Especial observa con consternación que en México no existe una profesión jurídica organizada. No hay un sistema organizado de docencia jurídica. Los abogados no tienen un código deontológico único. No hay ningún procedimiento disciplinario aplicable a los abogados. De hecho, no existe ningún sistema para que los abogados puedan rendir cuentas y hay muchos que ejercen la profesión jurídica sin estar debidamente calificados.

181. Esta desorganización total de la enseñanza de las leyes, y la falta de capacitación para ejercer la profesión jurídica, así como la descoordinación de la profesión, sin procedimientos disciplinarios que garanticen la obligación de rendir cuentas, pueden haber sido la causa de los muchos males que aquejan desde hace años a la administración de justicia en México".[169]

[168] Ibid., p. 21.

[169] Informe sobre la misión cumplida en México, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002.

El mismo informe del relator emitió recomendaciones importantes para mejorar la situación de la profesión jurídica.[170] Una redacción como la que se propone adicionar establecería un mandato constitucional para que la legislación federal y las legislaciones locales se aboquen al mejoramiento del marco que regula el ejercicio de la profesión jurídica.

Con referencia a la prisión por deudas, que en el artículo 17 de la Constitución establece que nadie puede ser "aprisionado" por "deudas de carácter puramente civil", en principio se sugiere cambiar la terminología "aprisionado" por "privado de su libertad". Lo anterior, porque se trata de un concepto más amplio que impide cualquier tipo de restricción a la libertad con independencia del lugar en el que se realice (como sí lo supone el término "aprisionado", el cual implica una prisión en donde se priva de la libertad). En segundo lugar, se pretende que la prohibición de ser privado de la libertad abarque cualquier tipo de deudas y no solamente las de "carácter puramente civil", como lo prescribe actualmente la Constitución. De esta forma, la prohibición de privar de la libertad sería más amplia. En este sentido, el derecho a la libertad personal reconocido en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derecho a la libertad personal) asienta que "Nadie será detenido por deudas", sin delimitar el carácter de dichas deudas. Lo mismo se pretende para la Constitución mexicana, esto es, una prohibición genérica de privar de la libertad que abarque cualquier tipo de deudas.

Finalmente, hemos incorporado en el artículo 17 los aspectos relacionados con la Ejecución de sentencias internacionales.

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.

Si el Estado mexicano no cumpliera con una sentencia emitida por los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, cuya competencia haya reconocido, sería sujeto de responsabilidad internacional, pues estaría incumpliendo sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los que forma parte. Asimismo, si no regulara un procedimiento de ejecución de sentencias internacionales, incurriría en responsabilidad internacional, al no adoptar las medidas legislativas que sean necesarias para

[170] Las recomendaciones decían:

"i) Es esencial que el Gobierno inicie sin demora un estudio del sistema de enseñanza y de las titulaciones necesarias para ejercer la profesión jurídica en México, tanto a nivel federal como local.

ii) Es preciso que los criterios de calificación para el ejercicio de la profesión sean uniformes, y estén supervisados y administrados mediante un mecanismo o por una institución independientes, compuestos de magistrados, abogados, universitarios y representantes de la Procuraduría.

iii) Debe dotarse a la profesión jurídica de una organización regida por normas en la que tenga cabida un colegio de abogados autónomo y con capacidad de autogobierno, tanto a nivel federal como estatal. La independencia de la profesión no debe ser susceptible de vulneración.

iv) Debe haber un código deontológico único para toda la profesión, cuya aplicación corra a cargo de un órgano de disciplina establecido conforme a la ley.

v) Debe alentarse la formación jurídica permanente en todas las ramas del derecho, tanto a nivel federal como local. Los temas habrán de abarcar las normas internacionales de derechos humanos."

hacer efectivos los derechos humanos, ni prever un recurso efectivo que ampare a las personas contra la eventual negativa del Estado a ejecutar dichas sentencias.

Si bien la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado prevé actualmente una especie de procedimiento de ejecución de sentencias internacionales, éste resulta a todas luces insuficiente. Lo anterior debido a que, primero, se limita a regular la parte indemnizatoria de dichas resoluciones, dejando fuera la ejecución de otro tipo de reparaciones y a la propia restitución en el goce y ejercicio de los derechos vulnerados. Segundo, sólo hace referencia a las resoluciones provenientes de los órganos interamericanos y, finalmente, sólo obliga al cumplimiento de dichas resoluciones a autoridades federales.

Por todo lo anterior, se considera de fundamental importancia que en el texto constitucional se reconozca la obligatoriedad de las sentencias dictadas por tribunales internacionales –cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano–, así como de su ejecución. Y que ello se reconozca en el artículo 17 constitucional que establece la garantía de tutela judicial efectiva, la cual comprende, entre otras, la garantía de la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales. En ese sentido, se propone la adición de los dos párrafos mencidonados en la parte final del atículo 17.

Con ellos se establecería como garantía constitucional complementaria el derecho de acudir a tribunales internacionales a los que México les ha reconocido competencia, a la vez que se daría difusión a los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos; asimismo, se establecería, de manera expresa, la obligación de todas las autoridades mexicanas de ejecutar las resoluciones y sentencias dictadas por dichos tribunales. Finalmente se ordenaría al legislador el desarrollo de los procedimientos de ejecución de dichas resoluciones.

25.4 Los derechos humanos de las personas privadas de su libertad

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados**.**

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del *respeto a los derechos humanos*, con excepción de los que sean expresamente limitados por el contenido de la sentencia condenatoria, el sentido de la pena y las leyes penitenciarias. En todo caso, la persona sentenciada tendrá derecho a un trabajo remunerado, a los beneficios correspondientes de la seguridad social, así como el desarrollo a la cultura y el desarrollo integral de su personalidad.

El trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte serán los 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.

Los lugares para la prisión preventiva y extinción de las penas serán distintos para hombres y mujeres.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

[...]

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y las personas sentenciadas de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. **Esta disposición no aplicará [...] (se deroga).**

Para la reclusión preventiva [...] (se deroga).

Justificación

En el artículo 18 se propone incorporar dos modificaciones relativas a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad. En la primera de ellas, se replantea el párrafo segundo para reconocer el respeto de los derechos humanos como la base para la organización del sistema penitenciario, de manera que en el caso de las personas privadas de la libertad, únicamente sean permitidas las limitaciones a derechos que expresamente ordene la sentencia condenatoria, así como las que se desprendan de la naturaleza de la pena o de las leyes penitenciarias.

Asimismo, se establece el derecho de toda persona sentenciada al trabajo remunerado, a la seguridad social, así como a disfrutar del desarrollo cultural y el desarrollo integral de su personalidad. Lo anterior armoniza nuestra Constitución con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[171] y con los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos[172], los cuales establecen el derecho de toda persona privada de su libertada a ser tratada humanamente y con respeto a su dignidad; y en consecuencia, a que se le sigan respetando todos sus derechos humanos con la única excepción de las limitaciones intrínsecas a la pena privativa de libertad.

De acuerdo con los estándares mínimos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, hombres y mujeres bajo prisión preventiva o que se encuentren cumpliendo una condena, deben

[171] Artículo 10, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[172] Principios 1 y 5, Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, adoptados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990.

ubicarse en locales distintos.[173] Por lo anterior, se propone incorporar un cuarto párrafo donde se establece expresamente esta disposición.

25.5 Auto de vinculación a proceso y medidas cautelares

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Durante el proceso podrán imponerse al imputado sólo las medidas cautelares indispensables, con la finalidad de asegurar su comparecencia en juicio, el desarrollo de la investigación y del proceso, y proteger a la víctima y a los testigos.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar **su finalidad.**

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decrete la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación

[173] Regla 8, Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad […] (Se deroga).

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Justificación

Se propone la adición de un segundo párrafo al presente artículo con la finalidad de acotar las medidas cautelares aplicables en el proceso, a las indispensables para asegurar la comparecencia del imputado en juicio, permitir el desarrollo de la investigación y del proceso, y proteger a la víctima y a los testigos. Vale la pena señalar que acota aquellas que implican la limitación de derechos al imputado como circulación o libertad personal. Esto se asegura al agregar la palabra "finalidad" en el tercer párrafo de este proyecto, con lo que se aseguraría que el Ministerio Público únicamente podrá solicitar la prisión preventiva cuando se justifique plenamente que otras medidas impuestas no cumplen con el cometido de asegurar la comparecencia en juicio por parte del imputado, respetando con esto los principios contenidos en los artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, así como el 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otra parte se garantiza constitucionalmente la protección por parte del Estado de las víctimas y testigos que requieran medidas cautelares para asegurar su integridad física y seguridad al momento de comparecer ante la autoridad judicial, sin que ello implique el anonimato de los mismos.

Respeto del dictamen aprobado en la Cámara de Senadores, se propone la eliminación del párrafo sexto vigente, que establece la suspensión del proceso y los plazos de prescripción en caso de que la persona sea requerida y puesta a disposición de un juez en territorio extranjero; esto, debido a que no sólo adolece de claridad la redacción original en cuanto a los diversos supuestos que pudieran actualizar esa situación, sino que de nueva cuenta se menciona a la delincuencia organizada como un régimen de excepción en el que las personas gozan de derechos limitados frente a la ley, disposición contraria al artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

25.6 Principios rectores del proceso penal, garantías básicas del debido proceso y derechos de las víctimas.

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio, **adversarial** y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica. **La ausencia del juez en la audiencia tendrá por consecuencia su nulidad.**

III. Para los efectos de la sentencia, sólo se considerarán como pruebas aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo.

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula; y

X. Los principios previstos en este artículo se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio.

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. **Tratándose de delincuencia organizada [...] (se deroga).**

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. A interrogar o contrainterrogar a los testigos que declaren y a que se le reciban los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada [...] (se deroga).

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo.

Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. A ser juzgado sin dilaciones indebidas. En todo caso será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera;

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. **La prisión preventiva siempre se sujetará a plazo y su pertinencia se revisará de manera periódica.**

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

X. A reunirse y comunicarse de manera libre y en estricta confidencialidad con su defensor;

XI. A ser asistido gratuitamente por un intérprete o traductor si lo necesita para su defensa;

XII. A no ser incomunicado, ni intimidado en los procedimientos judiciales;

XIII. A que las decisiones judiciales, fallos condenatorios o penas impuestas que le afecten, sean revisadas por un tribunal superior, conforme a lo establecido por la ley;

XIV. A no ser juzgado dos veces por un mismo hecho;

XV. A que, de ser condenado, la sentencia no exceda el contenido de la acusación; ni que se le imponga una pena mayor a la aplicable al momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el sentenciado se beneficiará de ella;

XVI. A ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido privado de la libertad o condenado en sentencia firme por error judicial o fraude procesal, en los términos que la ley señale. La ley dispondrá reglas sobre la custodia y preservación de evidencias; y

XVII. A pedir la nulidad del juicio o de pruebas recabadas, por violación a cualquiera de los derechos humanos, en los términos que la ley señale.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y las **leyes** y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. **Los gobiernos federal y de las entidades federativas crearán, en el ámbito de sus competencias, un fondo económico destinado a garantizar la reparación del daño.**

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos;

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

VIII. A ser interrogada o a participar en el acto procesal para el cual se le requiera en el lugar en donde se encuentre si por su edad o cualquier otra condición física o psicológica se le dificulta su comparecencia;

IX. A tener acceso a los registros y expedientes y a obtener copia de los mismos en los términos que dispongan las leyes;

X. A contar con asistencia integral y especializada en los casos de delitos sexuales y de violencia familiar.

Justificación

En este artículo, las modificaciones y adiciones que se proponen abarcan dos grandes rubros. El primero es el relativo a los principios rectores del proceso penal; el segundo se refiere a la adición y fortalecimiento de los derechos tanto del procesado como de las víctimas u ofendidos.

25.6.1 Sobre el proceso penal en general y sus principios rectores

En primer término se propone incorporar el carácter oral, acusatorio y adversarial del proceso penal. Acusatorio porque consideramos que quien acusa en un proceso penal debe tener la carga de la prueba, preservándose siempre la distinción entre la acusación, la defensa y el juez; adversarial porque un proceso penal debe implicar una contienda entre partes iguales sometidas a la jurisdicción; y oral porque las argumentaciones y pruebas de las partes se deben plantear, introducir y desahogar en forma oral ante el juez, bajo los principios de inmediatez, contradicción, publicidad y transparencia.

Con la finalidad de fortalecer la aplicación práctica del principio de inmediación y el cumplimiento por parte del juez de su obligación de estar presente durante las audiencias, se propone establecer de manera expresa que las audiencias llevadas a cabo sin la presencia de éste último serán nulas.

25.6.2 Sobre la adición y fortalecimiento de los derechos de la persona imputada

El catálogo de garantías básicas de toda persona sometida a un proceso penal que proponemos ha sido retomado del dictamen que aprobara la Cámara de Senadores; a ese articulado, hemos hecho algunas adiciones para incorporar plenamente las garantías reconocidas a nivel internacional. Es de destacarse que la propuesta aprobada por los legisladores y las legisladoras incorpora ya, en buena medida, la mayoría de las garantías básicas del debido proceso tal y cómo se contemplan en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Así, hemos incorporado el derecho a interrogar y contrainterrogar testigos, plenamente reconocido bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos[174], el cual es una consecuencia necesaria de la aplicación del principio de contradicción, reconocido en el párrafo primero y entendido como la oportunidad que se debe dar al acusado de controvertir las pruebas y alegatos del órgano acusador. Por lo anterior, proponemos la incorporación expresa de este derecho en la fracción IV del apartado B.

A la fracción VII del mismo apartado B, se adiciona el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, el cual encuentra su fundamento expreso en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[175], así como en la Convención Americana de Derechos Humanos, bajo la forma del derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable.[176]

[174] Artículo 14, párrafo 3, inciso e), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Artículo 8, párrafo 2, inciso f), Convención Americana de Derechos Humanos.

[175] Artículo 14, párrafo 3, inciso c).

[176] Artículos 7, párrafo 5 y 8, párrafo 1.

El derecho a la libertad personal tiene entre sus implicaciones la de no ser sujeto a detenciones o prisión ilegales y/o arbitrarias[177], y a que en caso de verificarse, se revise la legalidad de la misma por parte de una autoridad judicial.[178] Adicionalmente, se ha establecido que la prisión preventiva no debe ser la regla general[179] y que en caso de que una persona se encuentre sujeta a esta medida, las autoridades deben actuar con "especial diligencia".[180] Así, se ha llegado a un consenso sobre la necesidad de que la prisión preventiva no sea una decisión inamovible y que sea revisada periódicamente por la autoridad judicial.[181] Por lo anterior, se propone adicionar la fracción IX del Apartado B, en su párrafo segundo, para establecer que la prisión preventiva está sujeta a plazo y a revisión judicial periódica.

La posibilidad de reunión y comunicación libre y privada entre imputado y defensor, es un elemento esencial para que una persona pueda defenderse adecuadamente en el proceso penal y, por tanto, constituye un derecho plenamente consolidado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.[182] Por tales razones, se propone adicionar este derecho en la fracción X del Apartado B.

Para garantizar el derecho a todo imputado de contar con información en un idioma que comprenda, acerca de la naturaleza y causas de los cargos que se le imputan, así como para garantizarle comunicación libre con su defensor[183], los principales tratados de derechos humanos también reconocen el derecho del imputado a ser asistido gratuitamente por un intérprete o traductor si lo requiere para su defensa.[184] Así, proponemos incorporar este derecho en la fracción XI del apartado B.

La incomunicación de una persona es incompatible con su derecho a la comunicación libre para ejercer la defensa. Asimismo, el respeto al principio de no autoincriminación y el consecuente derecho de una persona a no ser obligada a declarar contra sí misma o confesarse culpable[185], requieren que se proteja al imputado de toda presión física o psicológica, directa o indirecta, durante los procedimientos.[186] Por lo anterior, adicionamos la fracción XII al apartado B para establecer el derecho del imputado a no ser incomunicado ni intimidado en los procedimientos judiciales.

El derecho de la persona imputada a la revisión de la pena, decisión, fallo o sentencia condenatoria por parte de una instancia judicial superior, es una constante en los tratados de

[177] Artículo 9, párrafo 1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Artículo 7, párrafo 3, Convención Americana de Derechos Humanos.

[178] Artículo 9, párrafo 4, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Artículo 7, párrafo 6.

[179] Artículo 9, párrafo 3, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[180] Véase Corte Europea de Derechos Humanos, Tomasi vs. Francia, Caso No. 27/1991/279/350, sentencia de 25 de junio de 1992, párrafo 84; y Abdoella vs Holanda, Caso No. 1/1992/346/419, sentencia de 28 de octubre de 1992, párrafo 24.

[181] Véase artículo 60, párrafo 3, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

[182] Artículo 14, párrafo 3, inciso b), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Artículo 8, párrafo 2, inciso b), Convención Americana de Derechos Humanos.

[183] Párrafo 32, Observación General No. 32, Comité de Derechos Humanos.

[184] Artículo 14, párrafo 3, inciso f), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Artículo 8, párrafo 2, inciso a), Convención Americana de Derechos Humanos.

[185] Artículo 14, párrafo 3, inciso g), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Artículo 8, párrafo 2, inciso g), Convención Americana de Derechos Humanos.

[186] Párrafo 41, Observación General No. 32, Comité de Derechos Humanos.

derechos humanos de los cuales México es parte[187], por ello, se reconoce expresamente este derecho en la fracción XIII del apartado B de la presente propuesta.

Con la finalidad de dar seguridad jurídica a la persona que ha sido sometida a un juicio y evitar el uso arbitrario del sistema penal en contra de una persona, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a no ser objeto de un nuevo juicio cuando ya haya sido condenado o absuelto por los mismos hechos.[188] Dicha disposición se ha incorporado en la fracción XIV del apartado B.

Para respetar el derecho de la persona imputada a la defensa adecuada y a controvertir las pruebas y alegatos presentados por el órgano acusador, conforme al principio de contradicción, la decisión final del tribunal no puede exceder el contenido de la acusación original. Adicionalmente, los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos han reconocido el principio de legalidad y sus distintas manifestaciones, en especial, aquella que protege a una persona sentenciada de la aplicación retroactiva de la ley en su perjuicio.[189] Lo anterior es el fundamento para ordenar en la fracción XV del apartado B de esta propuesta, el derecho de una persona a que, de ser condenada, la sentencia no exceda el contenido de la acusación; ni que se le imponga una pena mayor a la aplicable al momento de la comisión del delito; y a que si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el sentenciado se pueda beneficiar de ella.

Como parte de las garantías mínimas del debido proceso, expresa e internacionalmente reconocidas, se encuentra el derecho a la indemnización de una persona, en caso de que haya sido privada de su libertad o condenada por error judicial o fraude procesal.[190] Adicionalmente, para facilitar la posterior acreditación de este hecho, se debe regular en la ley lo relativo a la preservación y custodia de evidencias. Lo anterior ha sido incorporado en la fracción XVI del apartado B.

Un juicio o una prueba que se ha llevado a cabo u obtenido, respectivamente, en contravención a las normas de derechos humanos, pueden adolecer de falta de confiabilidad y/o afectar gravemente el sentido de justicia que debe imperar en la actuación de todo tribunal.[191] Por lo anterior es un derecho de la persona sujeta a proceso tener la oportunidad de buscar la nulidad del juicio o las pruebas recabadas en violación a los derechos humanos. Este derecho se ha reconocido en la fracción XVII del apartado B.

[187] Artículo 14, párrafo 5, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Artículo 8, párrafo 2, inciso h), Convención Americana de Derechos Humanos.

[188] Artículo 14, párrafo 7, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Artículo 8, párrafo 4, Convención Americana de Derechos Humanos. Si bien el Pacto reconoce este derecho, también conocido como principio de ne bis in idem, para el caso de una persona que se quiere juzgar nuevamente por el mismo delito, en esta propuesta se ha optado por la frase mismos hechos, utilizada en la Convención Americana, en razón de que la misma ofrece mayor protección a la persona enjuiciada, y, en atención al principio pro personae, se debe preferir su aplicación.

[189] Artículo 15, párrafo 1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y Artículo 9, Convención Americana de Derechos Humanos.

[190] Artículo 14, párrafo 6, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 10, Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículo 85, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

[191] Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Schenk vs Suiza, Caso No. 10862/84, sentencia de 12 de julio de 1988, párrafo 46.

25.6.3 Sobre la adición y fortalecimiento de los derechos de las víctimas de los delitos

Se propone adicionar la fracción I del apartado C, en el sentido de reconocer el derecho de las víctimas a ser informadas de sus derechos conforme a la Constitución y las leyes.

En la fracción XVII del apartado C se propone complementar el derecho de las víctimas a la reparación del daño, con la correspondiente obligación del Estado, en sus distintos niveles de gobierno, de tomar medidas para garantizar que la reparación se dé efectivamente; en este caso, a través de la creación de un fondo económico de reparaciones.[192]

Los estándares internacionales relativos a derechos de las víctimas establecen la obligación del Estado de procurar la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas, entre otras cosas, para minimizar las molestias que se les pudieran causar, proteger su intimidad o seguridad.[193] Por lo anterior, se propone adicionar una fracción VIII en el apartado C, con la finalidad de reconocer el derecho de la víctima a ser interrogada o a participar en el acto procesal para el cual se le requiera en el lugar en donde se encuentre si su edad o cualquiera otra condición física o psicológica le dificulta comparecer.

Para garantizar que toda víctima permanezca informada del desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información[194], en la fracción IX del apartado C, se incorpora su derecho a tener acceso a los registros y expedientes y a obtener copia de los mismos en los términos que dispongan las leyes;

La asistencia integral y especializada en los casos de delitos sexuales y de violencia familiar ha sido reconocida como un derecho en diversos instrumentos internacionales ratificados por México[195], por lo que se propone su incorporación en la última fracción del apartado C de esta propuesta.

25.7 El rediseño del Ministerio Público y el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Artículo 21. La investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía. La persecución de los delitos ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, salvo lo dispuesto en el párrafo segundo de este artículo. En la etapa de la investigación, la Policía estará sujeta al control jurídico del Ministerio Público.

[192] Esta medida encuentra su sustento en los principios 5, 12 y 13 de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. La tendencia internacional a establecer este tipo de fondos también puede observarse en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, véase, artículo 79.

[193] Principio 6, inciso d), Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

[194] Principio 6, inciso a), Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

[195] Artículo 8, inciso d), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Artículo 19, párrafo 2, Convención sobre los Derechos del Niño.

Los particulares o los agentes de autoridad que representen a los órganos públicos pueden ejercer la acción penal, en los casos y cumpliendo con los requisitos que señale la ley. Cuando para el inicio de la investigación de un delito se requiera querella de los directamente afectados, solamente éstos o el Ministerio Público podrán ejercer la acción penal. En estos casos, la víctima u ofendido podrá desistirse de la acción en cualquier momento, sin que el Ministerio Público pueda continuar la persecución.

No será necesaria la querella para los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio del cargo o con ocasión del mismo, o para aquellos que afecten al interés general, en cuyo caso cualquier persona puede iniciar la acción penal ante la autoridad judicial en los términos y con las condiciones que establezca la ley.

En todos los procesos penales el Ministerio Público tendrá la intervención que determine la ley, con independencia de si ha ejercido o no directamente la acción penal.

La imposición de las penas, **su modificación y duración** son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, ésta se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la

prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez **y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.**

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Justificación

Las modificaciones y adiciones que se proponen a este artículo buscan replantear, dentro de los primeros cuatro párrafos, el marco constitucional en el que tradicionalmente ha ejercido sus facultades el Ministerio Público (MP) por cuanto hace al sistema de procuración e impartición de justicia penal.

En el primer párrafo se sigue reconociendo la facultad del MP de investigar y perseguir los delitos ante los tribunales. Sin embargo, se propone reconocer que la facultad de investigación es una facultad compartida con la policía, en la que el MP sólo ejerce el control jurídico sobre ésta. Tal modificación supone un cambio sustantivo respecto del actual texto constitucional, mismo que delega a la policía una función meramente auxiliar en la investigación de los delitos.

A nivel internacional se tiende hacia la participación cada vez más activa de las víctimas dentro del proceso penal.[196] Asimismo, con la intención de remontar el papel tradicionalmente pasivo que a las víctimas les ha impuesto el sistema de justicia vigente, se propone poner fin en algunos supuestos al monopolio de la acción penal que hoy por hoy ejerce el MP. Así, en el segundo párrafo se propone que los particulares o los agentes de autoridad que representen a los órganos públicos puedan ejercer la acción penal, en los casos y conforme a los requisitos que establezcan las leyes. Para los casos de delitos que requieren querella se limita la facultad de ejercer acción penal al MP y a la persona directamente afectada por el delito, además de establecer la posibilidad de desistimiento por parte de la víctima u ofendido en cualquier momento, sin que el MP pueda continuar con la persecución del delito; lo anterior, en razón de que la querella supone delitos que protegen bienes jurídicos estrictamente particulares.

Si bien en el segundo párrafo se reconoce la existencia de delitos que por el interés particular que protegen requieren de querella, en el tercer se reconoce la existencia de delitos que, por su naturaleza o bien jurídico protegido, son del interés general de la comunidad, por lo cual su persecución no se condiciona a la existencia de querella, además de que se faculta a cualquier persona para llevar a cabo su persecución.

Con independencia de que en cada caso particular el MP haya ejercido o no la acción penal, el párrafo cuarto propone que intervenga en todos los procesos penales conforme a lo que determine la ley. Tal previsión permitiría que aun cuando particulares ejercieran la acción penal, la legislación ordinaria contemplara mecanismos apropiados para garantizar la intervención de aquél.

25.8 Prohibición de las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie

Artículo 22. Quedan prohibidas **las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie**, **(se deroga)**, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales**.** Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

[...]

[196] Véase por ejemplo, Artículo 68, párrafo 3, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; y Principio 6 de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

Justificación

Del artículo 22 constitucional se propone suprimir la prohibición de determinadas conductas debido a que éstas serían reguladas en el artículo 2 B de la presente propuesta integral de reforma constitucional. En efecto, el actual artículo 22 prohíbe las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie. Estas conductas se encuentran proscritas en razón de que atentan contra el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal. Dado que la presente propuesta sugiere consagrar a ambos derechos de manera explícita en el numeral 2 B y con base en dichos derechos prohibir la pena de muerte, la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se considera necesario armonizar la redacción del artículo 22 con la que se propone para el apartado A del segundo numeral. Se trata, en esencia, de una propuesta de técnica constitucional que pretende dotar de coherencia al conjunto de conformidad a una terminología contemporánea. Mientras que la pena de muerte estaría igualmente prohibida por el artículo 2 B de manera explícita; las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie –a los que se refiere al artículo 22– quedarían vedados merced a la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que se propone para el artículo 2 B.

26. POLÍTICAS DE DESARROLLO CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y DE GÉNERO

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, **en concordancia con los derechos humanos, la equidad de género** y un régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una justa y equitativa distribución del ingreso y la riqueza, **permita la plena realización y ejercicio de los derechos humanos de las personas y grupos,** cuya seguridad protege esta Constitución. **Por tal motivo, el Estado deberá fomentar, diseñar y realizar las acciones nacionales, estatales, locales y regionales que mejoren progresivamente el bienestar de todas las personas.**

Artículo 26.

[…]

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo **que permita la ampliación de capacidades y libertades, y garantice la realización y el ejercicio de los derechos humanos,** al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Las políticas de desarrollo deberán seguir los siguientes principios: la cooperación internacional; la transparencia; la rendición de cuentas; la imparcialidad; la no discriminación; la participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas públicas; y, sobre todo, un enfoque de derechos humanos y equidad de género.

Justificación

Al incorporar en nuestra propuesta el *Derecho al desarrollo* (supra 17.9), mencionábamos que su, principal objetivo es el mejoramiento y constante bienestar de todas las personas sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que se derivan del mismo.

Para lograr dicho objetivo es necesario incorporar un enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo, que parta del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como un marco orientador del proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación y asistencia internacionales respecto de las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional.

Las políticas de desarrollo del país se encuentran contempladas en los artículos 25 y 26 de la Constitución, las cuales no parten de un enfoque basado en derechos y con una perspectiva social, cultural, política, sustentable, sino desde una perspectiva meramente económica.

Un enfoque basado en derechos considera que "el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos. Las acciones que se emprendan en este campo no deben ser consideradas sólo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas derivadas de los tratados de derechos humanos".[197]

Desde esta perspectiva, la propuesta plantea incorporar el concepto de "derechos humanos" como eje transversal del Plan de Nacional de Desarrollo, el cual tendrá dentro de sus objetivos fundamentales realizar y coadyuvar al pleno ejercicio de los derechos humanos.

Desde una perspectiva de derechos humanos, el desarrollo debe ser progresivo. Por tanto, la progresividad en esta propuesta de reforma se refiere a la dinámica de perfeccionamiento y avance en el cumplimento de las obligaciones hacia el logro de la efectividad de los derechos.[198] Si bien el Estado podrá implementar estas políticas de manera paulatina tomando en cuenta el máximo de recursos disponibles, cabe destacar que, con base en este principio, el Estado también se compromete a que no haya retrocesos en la instrumentación y los logros de las políticas de

[197] Abramovich, Víctor. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo" en Revista de la CEPAL, núm. 88, abril 2006.

[198] Gialdino, Rolando. *Obligaciones del Estado ante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,* en línea http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/37/pr/pr6.pdf, consultado el 10 de agosto de 2007.

desarrollo. Asimismo, la progresividad no exime al Estado de su responsabilidad respecto de la satisfacción inmediata de ciertos derechos y principios, como la no discriminación.

Las políticas de desarrollo no se limitan a una cuestión meramente asistencial. Es por ello que deben estar encaminadas a ampliar las capacidades de las personas a través de la satisfacción de necesidades, de manera que esto les permita romper con el círculo vicioso de la pobreza y, mediante su empoderamiento, participar en la planeación de las políticas de desarrollo.

27. ESTADO DE EXCEPCIÓN

Artículo 29. En situaciones excepcionales como invasión**, desastre natural,** perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra situación que ponga a la sociedad en peligro grave o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, **la Comisión Nacional de Derechos Humanos** y con la aprobación del Congreso de la Unión por mayoría simple, podrá suspender o limitar en todo el país o lugar determinado el ejercicio de aquellos derechos humanos que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y efectivamente a la situación. **La ley determinará lo concerniente a la expedición de la declaratoria de estado de excepción, así como el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias a cargo del titular del Ejecutivo.**

En ningún caso se podrá suspender el ejercicio de aquellos derechos que han sido declarados como no suspendibles por los tratados internacionales de derechos humanos.

La declaratoria de estado de excepción tendrá una vigencia de treinta días y podrá ser prorrogable a petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por periodos iguales siempre y cuando así lo apruebe el Congreso de la Unión por mayoría calificada. Si antes de que venza el plazo señalado hubieren desaparecido las causas que motivaron la expedición de la declaratoria de estado de excepción, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá que declarar la cesación de sus efectos.

De manera inmediata a la expedición de la declaratoria, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que en Pleno revise su constitucionalidad, así como su conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos

y con los principios de generalidad, oportunidad, necesidad, no discriminación, proporcionalidad y razonabilidad.

Si el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos incumple con el deber de enviar la declaratoria de estado de excepción a la Suprema Corte de Justicia, ésta actuará de oficio.

Justificación

El estado de excepción o suspensión de garantías es un mecanismo con el que cuenta el Estado para hacer frente y resolver de una manera pronta y eficaz una serie de acontecimientos que perturban o ponen en riesgo seriamente la estabilidad del propio Estado, su soberanía, la paz pública u otros valores y principios de suma importancia.

Este tema tiene estrecha relación con los derechos humanos debido a que, por una parte, dicho instrumento se puede aplicar precisamente para salvaguardar un conjunto de derechos de la población, pero, también, porque en ocasiones implica la limitación e, incluso, suspensión del ejercicio de algunos derechos humanos de manera temporal.

En la Constitución mexicana el artículo 29 establece una serie de requisitos formales que deben cumplirse cabalmente para declarar la suspensión de garantías. El texto original de 1917 sólo ha sufrido una reforma en 1981, mediante la cual se incluyó a otros actores que tendrá que reunir el Ejecutivo para decretar la suspensión. Independientemente de los requisitos que el artículo 29 establece para decretar la suspensión de garantías, un punto muy preocupante es que no establece una distinción entre aquellas garantías que podrán ser suspendidas y aquellas que por ningún motivo podrán sufrir limitación o suspensión, es decir, el artículo 29 de la Constitución contempla la posibilidad de que de suspenda el ejercicio de cualquier derecho humano, incluyendo el derecho a la vida, a la integridad personal, al debido juicio, a la salud, etc.

Sobre esta materia, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha tenido una gran evolución, desarrollando una amplia gama de requisitos, situaciones, actores y contextos que tienen que contemplarse para que en un Estado se pueda decretar la suspensión de garantías o los estados de excepción. Pero, sobre todo, la tendencia generalizada es que cada vez sean menos los derechos que puedan estar sujetos a limitación o restricción y cada vez sean mayores los requisitos y controles que deban satisfacerse para decretar esta situación.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contienen una serie de condiciones generales comunes a la figura de estados de excepción y suspensión de derechos. Otros requisitos y condiciones han sido formulados por otros instrumentos internacionales y por la jurisprudencia de órganos internacionales de derechos humanos. Estas son:

- Las circunstancias invocadas como justificación de las medidas de emergencia deben de ser graves y constitutivas de una amenaza inminente a la vida de la Nación;
- Las disposiciones específicas adoptadas en virtud de la emergencia son válidas únicamente en la medida en que son estrictamente requeridas por las exigencias de la situación;
- Las medidas de emergencia no deben ser discriminatorias;

- Aunque sea declarado el estado de suspensión, el ejercicio de ciertos derechos no podrá ser suspendido por ningún motivo, algunos de estos derechos son: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, el principio de legalidad y de no retroactividad, la libertad de conciencia y de religión, la protección a la familia, el derecho al nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, los derechos políticos, la prohibición de prisión por deudas y, finalmente, de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, como el recurso de Habeas corpus, el principio non bis in idem y el derecho de recurrir y someter a revisión judicial todas las medidas de emergencia.[199]
- La afectación a toda la población y a todo el territorio del Estado o parte de él;[200]
- La amenaza a la integridad física de la población, independencia política o la integridad territorial del Estado o la existencia o el funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos reconocidos en el Pacto.[201]

La propuesta de reforma del artículo 29 constitucional sugiere varios elementos tendientes a fortalecer los requisitos formales para la procedencia del estado de excepción o la suspensión de garantías, pero, sobre todo, pretende fortalecer algunos requisitos materiales de los que carece actualmente el texto constitucional. En concreto, la propuesta se centra en siete ámbitos distintos:

1. Explicita y desarrolla un poco más la tipología de los casos en los que podría proceder el estado de excepción. Sigue conservando la disposición constitucional de que sólo se podrán suspender aquellos derechos cuya restricción o limitación es necesaria para "hacer frente rápida y efectivamente la situación". Asimismo, actualiza el contenido semántico del artículo al modificar el concepto de "garantías" por el de "derechos humanos".
2. Se integra a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como otro actor que debe brindar su anuencia para que sea declarado el estado de excepción por parte del Ejecutivo. Este aspecto es importante, en tanto la incorporación de la Comisión Nacional como órgano de Estado encargado de vigilar el respeto de los derechos humanos establece un contrapeso importante en la decisión de los órganos del Poder Ejecutivo y Legislativo y establece un estándar de apreciación de la situación sobre la base del respeto a los derechos humanos.
3. En este mismo campo especifica que es el Congreso de la Unión el que debe dar su autorización al Ejecutivo y que esta autorización debe ser el resultado de una mayoría simple de los miembros del Congreso. Se excluye la posibilidad de que sea la Comisión Permanente en caso de que el Congreso de la Unión no esté reunido; en este sentido, se entiende que se deberá llamar al Congreso a una sesión extraordinaria.

[199] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva, OC 8/87, "EL Habeas corpus bajo suspensión de garantías" y OC/9/87, "Garantías Judiciales en Estados de Emergencia", San José, Costa Rica, 1987.

[200] Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comisión de Derechos Humanos, 41° periodo de sesiones, 24 de agosto de 1984, E/CN.4/1985/4, anexo.

[201] *Idem*.

4. Un aspecto central de la propuesta es la prohibición expresa de suspender aquellos derechos que según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no pueden suspenderse durante el estado de excepción. De esta manera, el Ejecutivo, al fundamentar la medida de suspensión, deberá respetar siempre las obligaciones y actuar conforme al marco normativo internacional del que el Estado mexicano es parte, respetando, además, los estándares internacionales en el tema.

5. Con referencia a la temporalidad de la medida, es importante recordar que la Constitución es bastante abstracta al respecto. Por tal razón se propone establecer un periodo de tiempo limitado a treinta días. Si la situación continúa, el Ejecutivo podrá solicitar al Congreso una extensión por otro periodo de treinta días. Con el fin de aportar un mayor control y de hacer aún más difícil que la situación de excepción pueda prorrogarse de manera indefinida, se exige ahora que el Congreso de la Unión apruebe la medida por mayoría calificada. También se establece una previsión en la que el Ejecutivo está obligado a decretar el término del estado de excepción si la situación se modifica y las causas que lo generaron dejan de existir.

6. Con referencia a la Declaratoria de Estado de Excepción, se propone derivar a la legislación reglamentaria el modo de proceder a la suspensión de derechos y el ejercicio de las facultades extraordinarias a cargo del Ejecutivo, que ya se reconocen en el artículo 49 constitucional. De esta manera, se conserva el diseño que para este efecto mantiene la actual redacción de la Constitución, y se equilibra el vacío normativo que provoca la suspensión de derechos con la reglamentación correspondiente. Es importante destacar los dos elementos que conserva el acto de suspensión: una declaratoria que determina los derechos suspendidos, y un conjunto normativo que permita organizar la dinámica social en ausencia de esos derechos, para que el Ejecutivo pueda hacer frente correctamente al Estado de excepción.

   La derivación legislativa deberá colmar las lagunas procedimentales que aún hoy se tienen en el supuesto de aplicación del artículo 29, y establecer las condiciones para la calificación de un estado de excepción.

7. Finalmente, la propuesta contempla el control constitucional posterior a la declaratoria de estado de excepción por parte de la SCJN. El titular del Ejecutivo será el responsable de enviar de manera inmediata la declaratoria de estado de excepción a la SCJN para que ésta revise su constitucionalidad con base la propia Constitución, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y los principios de generalidad, oportunidad, necesidad, no discriminación, proporcionalidad y razonabilidad. Estos principios indican, además, las características que la declaratoria de estado de excepción debe tener para ser considerada constitucional por la SCJN. Si el Ejecutivo no cumple con su obligación de remitir a la Corte la declaratoria, ésta tiene la obligación de actuar de oficio.

28. DERECHOS DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS

Art. 33. Son **personas extranjeras** las que no posean las condiciones determinadas en el artículo 30 **y gozan de los derechos humanos reconocidos en la presente Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.**

Los extranjeros no podrán inmiscuirse en los **asuntos político electorales del país, salvo en los casos que establezcan las leyes.**

Justificación

Las modificaciones propuestas al actual artículo 33 de la Constitución mantienen en su primera frase la remisión al artículo 30 constitucional, el cual define quiénes son considerados "extranjeros". El cambio propuesto en esta primera frase hace una diferenciación del lenguaje sensitivo de derechos humanos incluyendo el concepto de "persona extranjera" por el de "extranjero" y sustituye la acción de "otorgar" por la de "reconocer" derechos a las personas extranjeras. Para tal efecto, se modifica la referencia al concepto de "garantías" por la de "derechos humanos"; y se precisa que los derechos conferidos a las personas extranjeras serán aquellos contenidos en el texto constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado mexicano. En este sentido, se honra lo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, que el Estado mexicano ratificó el 8 de marzo de 1999.

Por otra parte, la propuesta que presentamos suprime la facultad discrecional otorgada al Poder Ejecutivo de la Unión de "hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Consideramos que el texto constitucional vigente, al otorgar facultades discrecionales al Ejecutivo para proceder a la expulsión de las personas extranjeras, observa una abierta contradicción con la propia Constitución y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Las disposiciones del mencionado artículo chocan con los más elementales estándares internacionales en la materia y contradicen las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos.

Entendemos la justificación histórica que en su momento inspiró la referida facultad; sin embargo, consideramos que estas condiciones no subsisten en la actualidad.[202] En este sentido,

[202] Diversas iniciativas de reforma constitucional al artículo 33 reflejan el debate y la preocupación en el ámbito legislativo de otorgar derechos y garantías a las personas extranjeras en la Constitución. Entre otras iniciativas presentadas en ésta y anteriores legislaturas, se pueden mencionar la del senador Guillermo Herbert Pérez, del grupo parlamentario del PAN, que en marzo de 2004 propuso que en la Constitución se reconozca el derecho de audiencia de los extranjeros cuando el Ejecutivo Federal ejercite su facultad para hacerlos abandonar el territorio nacional; el senador Rafael Mélgoza Radillo, del grupo Parlamentario del PRD, que en marzo de 2003 propuso integrar en el texto constitucional el proceso administrativo, para que el ejecutivo federal pueda expulsar a los extranjeros del país, respetando en todo caso su derecho de audiencia y las garantías procesales fundamentales establecidas en la Constitución, así como el derecho de asilo a favor de todo extranjero al que en su país se le impida el ejercicio efectivo de las garantías fundamentales que consagra la Constitución mexicana; y la diputada federal Alliet Bautista Bravo, del grupo parlamentario del PRD que en abril de 2007 propuso incorporar la garantía de audiencia y debido proceso a las personas extranjeras en caso de enfrentar un procedimiento judicial o administrativo previsto en las leyes mexicanas.

consideramos oportuno dejar sentado que cada Estado tiene el derecho de definir sus políticas y leyes migratorias, y por tanto, decidir legalmente acerca de la entrada, permanencia y expulsión de las personas extranjeras en su territorio. Sin embargo, también cabe destacar la obligación que conllevan los tratados internacionales de derechos humanos de respetar y garantizar los derechos reconocidos en éstos, incluyendo, por supuesto, el derecho al debido proceso.

En consecuencia, es pertinente recordar que conforme a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano, todas las personas nacionales o extranjeras eventualmente sujetas a la soberanía de un Estado en cuestión, gozarán en la práctica de todos los derechos y libertades propias de la dignidad humana.

En este sentido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 13, reconoce expresamente la garantía de legalidad y audiencia en beneficio de quienes pudiesen verse afectados por una expulsión, y señala tajantemente la obligación de someter su caso ante una autoridad competente con facultades para pronunciarse sobre la legalidad de la decisión.

Por su parte, la Convención Americana señala en su artículo 8.1 los lineamientos del llamado "debido proceso legal", que consiste en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos.

Es pertinente mencionar que México formuló una reserva al artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la que expresa: "El Gobierno de México hace reserva de este artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Al respecto, el Derecho Internacional estipula que las reservas realizadas por los estados a un tratado internacional no pueden ir en contra del objeto y fin del mismo tratado, situación que es evidente en este caso, toda vez que la decisión de expulsar a un extranjero sin permitirle las garantías propias de audiencia, contraría al propio tratado en lo pertinente a las reglas del debido proceso.

De manera exhaustiva, el artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares reconoce un conjunto de garantías del debido proceso que deben ser observadas por los estados de manera previa a la expulsión de su territorio. Entre ellas destacan: la prohibición de expulsiones masivas sin que se analice de manera individual cada caso; el derecho a ser informados e informadas por escrito, y en un idioma que entiendan, del motivo de su expulsión y las causas que la generan; el derecho a defender su posición y a pedir una revisión judicial de la misma, entre otras.[203]

[203] "Artículo 22.- 1. Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente.

2. los trabajadores migratorios y sus familiares sólo podrán ser expulsados del territorio de un Estado Parte en cumplimiento de una decisión adoptada por la autoridad competente conforme a la ley.

3. La decisión les será comunicada en un idioma que puedan entender. Les será comunicada por escrito si lo solicitasen y ello no fuese obligatorio por otro concepto y, salvo en circunstancias excepcionales justificadas por razones de seguridad nacional, se indicarán también los motivos de la decisión. Se informará a los interesados de estos derechos antes de que se pronuncie la decisión o, a más tardar, en ese momento.

Por último, valga recordar que la Corte Interamericana, en su Opinión Consultiva No 18, a pregunta formulada por el Estado mexicano sobre los derechos humanos de las personas migrantes a la luz de los principios y desarrollos de la Convención Americana, se pronunció en el sentido de que "el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se debe brindar a todo inmigrante, independientemente de su estatus migratorio".[204]

Como se observa, diversos tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano consagran las garantías del debido proceso a cualquier persona sujeta a la jurisdicción del Estado, sin excluir a los extranjeros, por lo cual, y para armonizar y cumplir efectivamente con las obligaciones internacionales, se hace necesaria la reforma propuesta al apartado mencionado del artículo 33 constitucional vigente.

Las modificaciones al artículo 33 también incluyen una modificación en la prohibición que la Constitución establece a los extranjeros de "inmiscuirse en asuntos políticos". Esta prohibición implica claramente una restricción a varias de las libertades y derechos humanos de las que gozan las y los extranjeros en virtud de los tratados internacionales que México ha ratificado, tales como la libertad de expresión, la libertad de reunión y asociación y el derecho a la participación política. Aunque se entienden las razones históricas de esta protección, se estima que puede ser considerada como una restricción de derechos desproporcionada, ya que la prohibición es tan amplia que rebasa por mucho el valor o fin que pretende proteger e incide negativamente en la esfera de derechos y libertades de las y los extranjeros. También, el término "asuntos políticos" es tan amplio que se corre el riesgo de ser utilizada de manera ilegítima para restringir ciertas actividades que las y los extranjeros realizan en el país y que son claramente en beneficio del mismo. Es por ello que en la propuesta se propone acotar el ámbito de prohibición a los asuntos "político electorales" y establecer que una ley secundaria deberá regular de manera más acabada y detallada los mecanismos para establecer este tipo de provisiones y limitaciones a los derechos de las y los extranjeros. Con ello también se podrá dotar de mayor seguridad jurídica a las y los extranjeros y reducir la discrecionalidad que se deriva de esta prohibición.

4. Salvo cuando una autoridad judicial dicte una decisión definitiva, los interesados tendrán derecho a exponer las razones que les asistan para oponerse a su expulsión, así como a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello. Hasta tanto se haga dicha revisión, tendrán derecho a solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión de expulsión.
5. Cuando una decisión de expulsión ya ejecutada sea ulteriormente revocada, la persona interesada tendrá derecho a reclamar indemnización conforme a la ley, y no se hará valer la decisión anterior para impedir a esa persona que vuelva a ingresar en el Estado de que se trate.
6. En caso de expulsión, el interesado tendrá oportunidad razonable, antes o después de la partida, para arreglar lo concerniente al pago de los salarios y otras prestaciones que se le adeuden y al cumplimiento de sus obligaciones pendientes.
7. Sin perjuicio de la ejecución de una decisión de expulsión, el trabajador migratorio o familiar suyo que sea objeto de ella podrá solicitar autorización de ingreso en un Estado que no sea su Estado de origen.
8. Los gastos a que dé lugar el procedimiento de expulsión de un trabajador migratorio o un familiar suyo no correrán por su cuenta. Podrá exigírsele que pague sus propios gastos de viaje.
9. La expulsión del Estado de empleo no menoscabará por sí sola ninguno de los derechos que haya adquirido de conformidad con la legislación de ese Estado un trabajador migratorio o un familiar suyo, incluido el derecho a recibir los salarios y otras prestaciones que se le adeuden".

[204] Corte IDH, OC 18/03, Condición Jurídica y derechos de los Migrantes indocumentados, septiembre de 2003, párrafo 122.

29. LOS DERECHOS HUMANOS COMO PILAR DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Artículo 89. [...]

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: **la protección y promoción de los derechos humanos,** 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; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Justificación

Los principios de política exterior consagrados a nivel constitucional permiten definir los patrones de conducta y comportamiento que debe tener un Estado en la órbita internacional. Los principios no son en sí mismos la política exterior, pero proporcionan el marco de actuación y referencia que permite definir las estrategias de accionar del Estado en sus relaciones internacionales.

En 1988 se reformó el artículo 89 de la Constitución para incorporar a la fracción X del mismo un conjunto de principios fundamentales con base el los cuales el presidente de la República debe conducir la política exterior del Estado mexicano. Estos principios son: 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 y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

A pesar de que no se estableciera en 1988 de manera expresa como principio rector de la política exterior del Estado mexicano la promoción y la defensa de los derechos humanos, a partir de la década de los noventas y en la presente, el Estado mexicano se ha caracterizado por un compromiso muy fuerte con los derechos humanos. No sólo ha ratificado la gran mayoría de los instrumentos internacionales en la materia, sino que ha participado activamente en los órganos y mecanismos internacionales sobre la materia. De hecho, en 2006 fue elegido como presidente del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, máximo órgano interestatal de derechos humanos a nivel universal.

Con el fin de que exista una coherencia entre la norma constitucional y la manera en que el Estado mexicano se ha comportando en los últimos lustros, así como de asegurar que futuras administraciones continuarán por esta senda que ha implicado un gran prestigio internacional para México, resulta necesario que al conjunto de principios establecido en la fracción X del artículo 89 constitucional se añada el de "protección y promoción de los derechos humanos".

Por otro lado, esta inclusión honraría el compromiso adoptado por el Estado mexicano al ratificar la Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945, pues en ella se establece

que uno de los objetivos principales de la Organización y a cuya realización los Estados se comprometen a cooperar, es el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.[205]

30. MECANISMOS NO JURISDICCIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 102.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen **o restrinjan** estos derechos. **Además, conocerán de las violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público o cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público.**

Los organismos de protección de los derechos humanos formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Los organismos de protección de los derechos humanos tendrán la facultad de dictar las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

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

Los organismos de protección de los derechos humanos gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propios y contarán con los recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones.

[205] Carta de Naciones Unidas del 26 de junio de 1945.

Artículo 55.- Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

[…] c.- El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 56.- Todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez **personas** que serán **elegidas** por el voto de las dos terceras partes de **las y** los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Anualmente serán substituidas **las** dos **personas** de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen **propuestas** y **ratificadas** para un segundo periodo.

La persona que presida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será **elegida por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.** Durará en su encargo cinco años, podrá ser **reelecta** por una sola vez y sólo podrá ser **removida** de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La persona que presida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto, comparecerá ante las cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En las Constituciones de los Estados y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

Los organismos de protección de los derechos humanos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas serán presididos por una persona elegida por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas de las entidades federativas. Dicha persona será designada para un periodo que no podrá ser mayor de cinco años, podrá ser reelecta por una sola vez y sólo podrá ser removida de sus funciones en los términos que señale la Constitución de cada entidad federativa.

La elección del presidente o presidenta de los organismos públicos de derechos humanos y de las y los miembros de sus órganos

consultivos o equivalentes, deberá ajustarse a un procedimiento público, transparente, informado y plural, que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. Las leyes regularán las bases de dicho procedimiento.

Justificación

Desde 1992 los organismos públicos de defensa de los derechos humanos en México han desempeñado un papel fundamental en la protección y promoción de los derechos humanos. Con la integración del apartado B del artículo 102 Constitucional se otorgó rango constitucional a los organismos públicos de protección de los derechos humanos. Con la reforma del 13 de septiembre de 1999 se dotó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) "autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios". Esta reforma constitucional sin duda ha potenciado el trabajo de la CNDH y le ha permitido realizarlo de manera independiente e imparcial. A casi una década de la última reforma constitucional, es necesario hacer una revisión del estatus constitucional de los organismos públicos encargados de la protección de los derechos humanos dentro de un contexto de propuesta integral de reforma en materia de derechos humanos.

En consonancia con las reformas que se proponen para los artículos 1 y 103 se sugiere armonizar la referencia a los derechos humanos protegidos por los organismos públicos de derechos humanos utilizando el derivado del verbo "reconocer". Actualmente la Constitución refiere a los derechos humanos que "ampara" el orden jurídico mexicano, expresión que genera confusión en relación al principal medio de protección jurisdiccional de los derechos humanos en México. Se propone cambiar el término "ampara" por el de "reconoce". Por otro lado se decidió conservar la expresión "en el orden jurídico mexicano", pues dicha expresión es amplia y abarca a todos los derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución federal, los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y las constituciones de las entidades federativas.

Se propone fortalecer a los organismos públicos de derechos humanos ampliando su competencia a algunos de los campos que actualmente les son vedados. Para tal propósito se hace una propuesta en tres direcciones. En primer lugar, se plantea suprimir la veda competencial de los organismos públicos de derechos humanos con relación a los actos u omisiones administrativas del Poder Judicial de la Federación albergadas en el primer párrafo del apartado B del artículo 102. En la actualidad los organismos públicos sí tienen competencia para conocer quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de los tribunales distintos a los del Poder Judicial de la Federación, lo cual genera un doble estándar que debe ser superado. Tal y como lo ha señalado Jorge Carpizo, "es difícil y complicado explicar por qué esos organismos tienen competencia respecto a actos administrativos de unos tribunales, pero no respecto a los otros". El propio constitucionalista sostuvo "que algún día esa excepción desaparecerá de la Constitución".[206] Se trata de una limitación temporal que es preciso remover. El tiempo ha llegado

[206] Carpizo, Jorge, "La Reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos" *en Nuevos Estudios Constitucionales*, Ed. Porrúa y UNAM, 2000, pp. 392 y 393.

Las razones que explicaban la veda competencial en esta materia no son sostenibles y es preciso establecer un tratamiento homogéneo a todos los poderes judiciales.

Otra limitante de importancia en la naturaleza y funciones de los organismos públicos en México, consiste en que el propio texto constitucional establece que no serán competentes tratándose de asuntos electorales y laborales. Sobre este asunto, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* ha sostenido que no existe realmente ninguna justificación para que los organismos públicos de derechos humanos no puedan conocer de violaciones a los derechos humanos en el ámbito electoral y laboral, pues "aunque ya existan sistemas de protección en estos ámbitos, esto no implica que desde su propia dimensión las comisiones de derechos humanos puedan intervenir".[207] Así pues, en la recomendación general número cinco del *Diagnóstico* se estableció que "se incluya dentro de la competencia de la CNDH y de las comisiones locales las violaciones a derechos humanos en materia electoral y laboral, cuando se trate de asuntos no jurisdiccionales." Con base en la reciente modificación constitucional en materia electoral, se plantea ampliar la competencia de los organismos públicos exclusivamente al ámbito laboral y conservar la incompetencia por lo que hace a la materia electoral.

Otra modificación importante que se propone es la de dotar de competencia a los organismos públicos de derechos humanos ante violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares o algún otro agente social, cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad, servidor público o particulares cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público. De esta forma, se reconocerá la situación de predominio en la que se pueden colocar entes no estatales capaces de generar una afectación negativa a los derechos humanos.

En otros temas, se propone que desde la propia Constitución todos los organismos públicos de derechos humanos, y no solamente la CNDH, sean dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, agregándose, además, que deben contar con recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones.

Relativo a la autonomía de la CNDH, se sugiere que la misma no esté constreñida a los ámbitos de gestión y presupuestal, sino que sea amplia, como es la que la propia Constitución concede a otros organismos constitucionales autónomos. Con tal propósito, se plantea suprimir las expresiones "de gestión y presupuestaria" que acotan la manifestación de la autonomía a dos ámbitos exclusivamente.

Por lo que respecta a la elección de la persona que preside a la CNDH, actualmente existe la posibilidad de que ésta sea realizada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Por la trascendencia del cargo, se estima conveniente que dicha designación sólo pueda recaer en el Senado.

Otra modificación sustancial es la concerniente a la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas. En la reforma constitucional de 1999, el Constituyente no estimó necesario reconocer la autonomía al resto de los organismos públicos de protección de los derechos humanos en los estados y el Distrito Federal. El resultado que hoy tenemos es que algunos organismos de las entidades federativas no cuentan con el grado de

[207] Cfr. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, op. cit.*, pp. 6 y 7.

autonomía deseable para desempeñar plenamente su mandato. De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos, tenemos que: 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio; 9 sólo gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria, y 6 organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten. Por lo anterior, se sugiere que desde la propia Constitución Federal se ordene garantizar la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas.

Se plantean algunos principios y reglas mínimas para la designación de las personas que presidan los organismos públicos de derechos humanos que integran los respectivos consejos consultivos. Un procedimiento público, transparente, informado y plural para la designación de las personas que ejercerán tan importantes funciones y en el que se garantice la participación de la sociedad, será fundamental en aras del fortalecimiento de la institución.

Existen diferencias importantes en los mecanismos para la elección de las personas que presidan a los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas. Desde la Constitución se sugieren reglas mínimas que brinden cierta uniformidad en varios aspectos. En principio, se sugiere que las designaciones sean hechas por las legislaturas locales mediante una mayoría calificada semejante a la prevista a nivel federal de las dos terceras partes. Se proponen, adicionalmente, la renovación periódica de las y los titulares, un plazo máximo de duración en el cargo, la reelección y ciertas garantías de estabilidad en la designación. Lo anterior fortalecería la independencia y autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas.

Por último se propone adecuar el lenguaje del apartado B del artículo 102 constitucional con el propósito de asumir una redacción incluyente en términos de género. Con tal propósito se utiliza una terminología neutra o de especificación de ambos géneros.

31. MECANISMOS JURISDICCIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes, actos u omisiones de la autoridad o de particulares, cuando ejerzan actividades de servicios públicos o afecten el interés público, que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

[…]

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte **individual o colectiva agraviada en su interés legítimo;**

II. La sentencia será tal que se limite a amparar y proteger a la parte agraviada en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare, salvo en los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, procediendo a hacer la declaratoria general correspondiente.

[…]

Justificación

El juicio de amparo constituye uno de los medios jurisdiccionales, si no es que el principal, para proteger y garantizar los derechos humanos de las personas. Sin embargo, debido a los principios procesales que lo rigen y a la interpretación judicial que se ha realizado de los mismos, los supuestos para su interposición son limitados. De igual forma, por la concepción que se tiene en la doctrina constitucional mexicana del ámbito de protección del juicio de amparo, algunos derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, no son plenamente exigibles a través de dicho juicio.

En la práctica, la protección constitucional a través del juicio de amparo se ha entendido reservada a las llamadas "garantías individuales", según el artículo 103, fracción I, de la Constitución vigente. De acuerdo con este artículo, y a la interpretación que se ha hecho del mismo, el juicio de amparo únicamente puede interponerse por violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, lo cual no incluye a los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales ratificados por México. Dicha disposición tampoco se ha interpretado en los términos de los estándares más altos de protección de los derechos humanos fijados por organismos internacionales. Lo anterior se traduce en una grave carencia de protección de la justicia constitucional con relación al amplio espectro de los derechos humanos.

Se propone reformar la fracción I del artículo 103 constitucional con la finalidad de modificar el término "garantías individuales" por "derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano". Esta propuesta aspira a ampliar el ámbito de protección material del juicio de amparo e incluir derechos humanos que se han considerado, inclusive, como normas programáticas o intereses difusos.

Respecto de esta misma fracción, y en el mismo ánimo de ampliación de la tutela de derechos humanos sujetos a la protección jurisdiccional, se especifica la procedencia del juicio no sólo por actos de autoridad sino también por omisiones de las autoridades, cuestión que ya había sido abordada tenuemente por la jurisprudencia mexicana. Asimismo, se abren los supuestos de procedencia del juicio para reclamar violaciones de derechos humanos por agentes privados

cuando ejerzan actividades de servicios públicos o afecten el interés público. Esta modificación parte de la experiencia de que los derechos humanos no son únicamente transgredidos por las autoridades (ya sea mediante actos concretos u omisiones) sino por particulares que ejercen funciones propias de la autoridad por contar con concesiones o permisos del Estado que los facultan a realizarlas. De igual forma, hay ciertos derechos humanos cuya naturaleza implica que su ejercicio básicamente se materializa en relaciones entre particulares, por lo que necesariamente tienen que ser oponibles frente a éstos cuando se afecta el interés público.

En América Latina, países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Paraguay, contemplan también la posibilidad de interponer amparos en contra de particulares, sobre todo cuando ejercen funciones públicas. Dicho reconocimiento ha permitido en estos países una mayor efectividad de los derechos humanos, dado que pueden también hacerse exigibles respecto de las partes que directamente generan su violación. Un reconocimiento en el mismo sentido en México podría implicar favorables consecuencias para la protección efectiva y universal de los derechos humanos.

Por otra parte, las reformas a las fracciones I y II del artículo 107 de la Constitución intentan resolver la dificultad que actualmente representa la exigibilidad judicial de algunos derechos humanos en cuanto los sujetos que pueden interponer el juicio, los intereses que se afectan y los efectos de las sentencias de amparo.

En primer lugar, se amplía el concepto de parte agraviada para incluir el amparo colectivo. Es decir, para que, además de una persona, una colectividad o grupo de personas, argumentando un interés común y calificado, esté legitimada para promover juicio de amparo.

En esta tesitura, y considerando que el principio de interés jurídico desarrollado por la jurisprudencia mexicana restringe el ámbito de interposición del juicio respecto de ciertos derechos humanos en donde no se sufre un agravio personal y directo, sino que se afectan derechos y bienes de las personas difícilmente tasables bajo este principio, se amplía el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo. Esto implica que las personas tengan un interés calificado respecto de la legalidad de ciertos actos u omisiones que provoquen una violación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Tal es el caso del derecho humano a vivir en un medio ambiente adecuado, cuya tutela por el juicio de amparo ha sido limitada debido al interés jurídico, ya que obliga a los quejosos a demostrar un daño personal y directo. En contraste, la naturaleza del derecho es colectiva, por lo cual su afectación por actos u omisiones de la autoridad o de un particular, pueden dañar bienes cuya titularidad, y por ende defensa, no es posible individualizar.

En cuanto a las modificaciones a la fracción II del artículo 107 constitucional, donde se contiene la denominada "fórmula Otero", se plantea facultar a la SCJN para que, mediante una declaración de inconstitucionalidad en los casos en que exista jurisprudencia por reiteración de criterios, dicha declaratoria tenga efectos generales. Dicha reforma busca acabar con la desigualdad que provoca el que una ley considerada inconstitucional por la jurisprudencia de la Corte siga rigiendo para la mayoría de la población y las únicas personas beneficiadas sean las que promovieron el juicio de amparo. Lo anterior es discriminatorio respecto de las personas que no acudieron a él y que se ven afectadas con la vigencia de dicha ley. Asimismo, se introduce la posibilidad de que la Corte realice una "interpretación conforme" a la Constitución y a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y, de esta forma, pueda salvarse su constitucionalidad. En este sentido, la

norma general, para conservar su validez, únicamente podrá interpretarse conforme a los criterios establecidos por la Corte.

Cabe anotar que un referente importante en la discusión y presentación de estas propuestas ha sido el Proyecto presentado por la SCJN para una Nueva Ley de Amparo.[208] En este Proyecto se mencionan un conjunto de reformas estratégicas que tendrán que realizarse a nivel constitucional y legal para que la figura del amparo vuelva a recuperar su sentido original de juicio de protección de derechos humanos.[209] Algunos elementos que han sido retomados en estas propuestas son los siguientes: la ampliación de la materia del amparo para que no sólo proceda por violaciones a las garantías individuales, sino además por la afectación de garantías sociales y de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales; la sustitución del concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, con lo que se amplía considerablemente la legitimación procesal para interponer un juicio de amparo; la ampliación del concepto de autoridad, dando prioridad a la naturaleza propia del acto por encima del carácter de quien lo emita, a fin de considerar como acto de autoridad todo acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria; y la modificación de los efectos limitados de las sentencias de amparo para darles, bajo ciertas condiciones, efectos generales y lograr una tutela más eficaz de los derechos humanos.

El reconocimiento de los derechos humanos debe estar acompañado de mecanismos jurisdicciones de tutela que permitan garantizar dichos derechos, así como restituir a las personas en el goce de los mismos una vez que han sido conculcados. Es por ello que la reforma a la figura del amparo, en aras de que funcione como una verdadera garantía de protección de todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en el derecho internacional, es una necesidad apremiante para que las personas gocen de un juicio efectivo e idóneo en la defensa de estos derechos y los tribunales puedan impartir la justicia constitucional esperada.

32. DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS

Artículo 123. […]

Apartado A[210]

[…]

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; **gozarán forzosamente de un descanso de dieciséis semanas durante el período previo y posterior**

[208] La Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo estaba integrada por dos ministros de la Suprema Corte, Humberto Román Palacios y Juan Silva Meza; dos magistrados de circuito, Manuel Ernesto Saloma y César Esquinca; el maestro Héctor Fix Zamudio y los abogados Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar.

[209] Este Proyecto también ha sido retomado en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial; Una agenda para la justicia en México*, elaborado por el Poder Judicial de la Federación en 2006. La primera de las 33 acciones para la reforma judicial se refiere precisamente a la necesidad reformar el amparo para consolidarlo como un instrumento de defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales.

[210] Las modificaciones que se hacen al apartado A del artículo 123 también se proponen para el apartado B del mismo artículo.

al parto, cuyo inicio será determinado por la trabajadora, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación laboral. En los supuestos de parto múltiple, el período de recuperación de pos parto se incrementará a dos semanas más.

En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, por un lapso de seis meses para alimentar a sus hijos **en el lugar adecuado e higiénico, salvo cuando la trabajadora opte por acumular el tiempo para ampliar el período pos natal o bien disfrutarse de acuerdo con los requerimientos de la trabajadora.**

Se garantizará a la trabajadora el ejercicio de sus derechos reproductivos en el momento de su elección, protegiéndose su salud en el periodo de la gestación. Toda trabajadora que decida ejercer este derecho conservará su empleo y puesto de trabajo. No podrá ser despedida bajo ninguna circunstancia.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario de igual valor, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad. Se establecerán criterios que permitan la evaluación de las actividades laboraales, a partir de las tareas contenidas en ellas y no del sexo de las personas que las realizan.

[…]

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores y **trabajadoras,** capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los empresas deberán cumplir con dicha obligación, **adoptando medidas de Acción Afirmativa para garantizar condiciones efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer en el ejercicio de este derecho.**

En áreas laborales en donde las mujeres estén subrepresentadas, accederán a una cuota mayor de participación para lograr las mismas oportunidades de acceso a determinados puestos de trabajo.

[…]

XIV. Las empresas serán responsables de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales de los trabajadores y **trabajadoras**, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los empleadores deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte

o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, **los daños causados por el hostigamiento sexual,** de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

[…]

XV […]

Las personas que emplean serán responsables de crear un ambiente laboral libre de riesgos, violencia y hostigamiento sexual, y de establecer condiciones mecanismos e instancias para impedir el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.

Para garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato, las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades de hijas e hijos y de otros miembros de la familia que requieran cuidado y sostén, accederán en condiciones de igualdad a las prestaciones laborales que la ley establezca.

XVI. Tanto los obreros y **obreras** como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

Justificación

La asignación social de las mujeres como responsables centrales y casi exclusivas de la reproducción humana, tanto biológica como social, es un elemento estructural de la discriminación y segregación de género en el ámbito laboral.

A pesar que las mujeres realizan las actividades domésticas, asumen la crianza y cuidado de la infancia –sin apoyos gubernamentales, empresariales o sindicales–, y en incontables casos desempeñan, asimismo, una actividad remunerada que en múltiples ocasiones las vuelve proveedoras económicas exclusivas de la familia, socialmente sólo se les reconoce el papel de mujeres-madres y no de personas con derecho al trabajo.

La normatividad laboral y las políticas públicas deben contemplar que la responsabilidad de la reproducción humana y social compete tanto a mujeres y hombres al interior de la familia, como a los ámbitos estatal y empresarial.

La OIT, frente al reconocimiento a nivel mundial de la necesidad de dar respuestas a las nuevas realidades laborales y hacer posible la igualdad real entre hombres y mujeres en el trabajo, elaboró una normativa sobre las responsabilidades familiares de las personas que trabajan. Dicha normativa es el Convenio 156, no ratificado aún por el gobierno mexicano.

De igual importancia que las temáticas anteriores de este apartado, se presenta un tema de gran preocupación en el ámbito laboral que afecta a las mujeres: el relativo al respeto y protección de los derechos reproductivos. Sin duda, la asignación social de las mujeres como responsables centrales y casi exclusivas de la reproducción humana, tanto en la dimensión biológica como en los roles sociales que se les asignan, constituye un elemento estructural de la discriminación y

segregación de género en el ámbito laboral. Por estas razones, se propone ampliar la licencia de maternidad de las mujeres y las horas designadas para la lactancia. Actualmente, el artículo 123 contempla un periodo de 12 semanas de descanso por razón de maternidad (6 semanas antes y después del parto) que no satisface el mínimo de 14 semanas de descanso para las madres, establecido en el Convenio 183 relativo a la protección de la maternidad.[211] Por lo tanto, la licencia de maternidad se amplía a 16 semanas y se da la opción a las mujeres de acumular las medias horas de lactancia establecidas en la Constitución.

De igual forma, atendiendo a lo establecido en el artículo 11, inciso f), de la CEDAW, que establece la obligación de los Estados de adoptar medidas para asegurar "el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción", se establece que se garantizarán los derechos reproductivos de las mujeres trabajadoras, protegiéndose su salud durante la gestación y la conservación de su empleo.

Por otra parte, el artículo 11 de la CEDAW considera que los Estados deben tomar medidas para "alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños." En este sentido, la normatividad laboral y las políticas públicas deben alentar la crianza y cuidado compartido de los hijos e hijas por el hombre y la mujer, asumiendo que el buen desempeño de estas tareas también es responsabilidad estatal y empresarial. Con base en estas consideraciones, se establece en el mismo artículo la protección legal a las personas trabajadoras con responsabilidades familiares compartidas.

En aras de otorgar una mayor protección a la integridad física y psicológica de las mujeres en la esfera del trabajo, se propone adicionar al 123 constitucional la adopción de medidas para impedir el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo. En esta tesitura, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujeres (Convención Belém Do Pará), en su Artículo 2°, especifica como una de las formas de violencia contra las mujeres la "que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar."

Asimismo, en atención a la Recomendación General No. 5 del Comité CEDAW que señala que los "Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupo para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo", se establecen mediadas afirmativas a favor de las mujeres en el ámbito laboral. Por una parte, se obliga a las empresas a adoptar medidas de acción afirmativa para garantizar condiciones efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer; por otra, se establece una cuota mayor de participación de las mujeres en las áreas laborales donde estén subrepresentadas.

[211] Artículo 4.1 del Convenio 183 relativo a la protección de la maternidad, que entró en vigor el 7 de febrero de 2002. México ratificó el Convenio 103 relativo a la protección de la maternidad, adoptado el 28 de junio de 1952 y que fue revisado en el 2000, en donde se ampliaron los derechos de las mujeres y se emitió el Convenio 183. Dicho Convenio aún no ha sido ratificado por México.

33. ESTADO LAICO

Artículo 130.-

El Estado Mexicano es laico.

El principio histórico de laicidad y de la separación del Estado y las iglesias orientan las normas contenidas en el presente artículo.

El Estado laico, en el cual la legitimidad política de las instituciones públicas y de los gobernantes proviene esencialmente de la soberanía y la voluntad popular, tiene como propósito garantizar la libertad de conciencia individual de todos los ciudadanos y ciudadanas, y en consecuencia los actos que de esta libertad se deriven, en el marco del respeto de las leyes, la conservación del orden público y la tutela de derechos de terceros.

Las agrupaciones y asociaciones religiosas se sujetaran a la Ley. **El Estado laico no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio a favor de religión o convicción filosófica alguna. Tampoco a favor o en contra de alguna asociación o agrupación religiosa.**

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto publico y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollara y concretara las disposiciones siguientes:

a)…[…]

b)…[…]

c)…[…]

d)…[…]

e)…[…]

Justificación

Al elevar a rango constitucional el carácter laico del Estado mexicano, se fortalecen los derechos de las personas con el fin de que se respeten y amplíen aquellos plasmados en nuestra Carta Magna.

Aun cuando la Constitución establece en su artículo 130 el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, y la libertad de creencias y de culto en el artículo 24, no existe en nuestra Carta Magna un artículo que establezca en ese rango la libertad de conciencia y la laicidad del Estado. Es una norma secundaria (Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, art. 3º) la que establece el carácter del Estado laico: "El Estado mexicano es laico. El mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros." Esta

misma ley afirma: "El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa."

A partir de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, nuestro país vivió un momento fundacional trascendente, pues si bien la independencia nos liberó de la sujeción a un poder extranjero, en términos de la construcción del Estado nacional, fueron las reformas de esos años las que finalmente permitieron articular la voluntad del pueblo y constituir la República que hoy conocemos, con todas sus características: laica, democrática, representativa y federal. Dichos principios fueron reiterados por la Constitución de 1917.

La existencia del Estado laico es, por lo demás, una exigencia de las sociedades modernas y democráticas. Hay una creciente diversidad religiosa y moral en el seno de las sociedades actuales y los Estados tienen ante sí desafíos cotidianos para favorecer la convivencia armoniosa, además de la necesidad de respetar la pluralidad de las convicciones religiosas, ateas, agnósticas, filosóficas, así como la obligación de favorecer, por diversos medios, la deliberación democrática y pacífica. El Estado democrático tiene, igualmente, la obligación de velar por el equilibrio entre los principios esenciales que favorecen el respeto de la diversidad y la integración de todos los ciudadanos a la esfera pública.

La laicidad del Estado, en ese sentido, significa y supone mucho más que la separación del Estado y las Iglesias. Implica el reconocimiento de que todos los seres humanos tienen derecho al respeto de su libertad de conciencia y consecuentemente de su práctica individual y colectiva. Este respeto implica la libertad de adherirse a una religión o a convicciones filosóficas, el reconocimiento de la autonomía de la conciencia individual, de la libertad personal de los seres humanos y su libre elección en materia de religión y de convicción. Significa igualmente el respeto por parte del Estado, dentro de los límites de un orden público democrático y del respeto de los derechos fundamentales, a la autonomía de las religiones y de las convicciones filosóficas. La laicidad, así concebida, constituye un elemento clave de la vida democrática. Impregna inevitablemente lo político y lo jurídico, acompañando de esa manera el avance de la democracia, el reconocimiento de los derechos fundamentales y la aceptación social y política del pluralismo.

El Estado laico se vuelve necesario en toda sociedad que quiere armonizar relaciones sociales marcadas por intereses y concepciones morales o religiosas plurales. Por ello, un elemento esencial del Estado laico es el establecimiento, dentro de los límites indicados, de condiciones que aseguren un trato igualitario a los seres humanos de diferentes religiones y convicciones. La igualdad no debe ser solamente formal; debe traducirse en la práctica política en una vigilancia constante para que no sea ejercida ninguna discriminación en contra de las personas en el ejercicio de sus derechos –particularmente de sus derechos ciudadanos–, cualquiera que sea su pertenencia o no a una religión o a una convicción filosófica, o independientemente de su sexo, origen étnico, capacidades físicas, preferencias sexuales, etcétera.

Para garantizar la igualdad y las libertades de los ciudadanos, el orden político debe tener la libertad para elaborar normas colectivas sin que alguna religión o convicción particular domine el poder civil y las instituciones públicas. La autonomía del Estado implica, entonces, la disociación entre la ley civil y las normas religiosas o filosóficas particulares. Ello significa que las religiones y los grupos de convicción pueden participar libremente en los debates de la sociedad civil. Sin embargo, no deben –de ninguna manera– dominar a la sociedad e imponerle *a priori* doctrinas o comportamientos.

La laicidad puede ser definida como una forma de convivencia social, cuyo Estado obtiene su legitimidad ya no de elementos religiosos o sagrados, sino de la soberanía popular, tal como lo establece el artículo 39 de la Constitución. Un proceso de laicización de las instituciones públicas emerge entonces cuando el Estado ya no está legitimado por una religión o por una corriente de pensamiento particular, y cuando el conjunto de los ciudadanos puede deliberar pacíficamente, en igualdad de derechos y de dignidad, para ejercer su soberanía en el ejercicio del poder político.

La laicidad supone, de esa manera, la armonización de tres principios esenciales: 1) Respeto a la libertad de conciencia y de su práctica individual y colectiva; 2) Autonomía de lo político y de la sociedad civil frente a las normas religiosas y filosóficas particulares, y; 3) Igualdad ante la ley y no discriminación directa o indirecta hacia las personas.

El respeto concreto a la libertad de conciencia y a la no discriminación, así como la autonomía de lo político y de la sociedad frente a normas particulares, deben aplicarse a los necesarios debates que conciernen a las cuestiones relacionadas con el cuerpo y la sexualidad, la enfermedad y la muerte, la investigación científica y la bioética, la emancipación de las mujeres, la educación de los niños, la condición de los adeptos de minorías religiosas y de otro tipo, así como de los no-creyentes. El principio de laicidad debe ser, en consecuencia, rector en los debates en torno a diferentes cuestiones que ponen en juego la representación de la identidad nacional, las reglas de salud pública, los conflictos posibles entre la ley civil, las representaciones morales particulares y la libertad de decisión individual, en el marco del principio de compatibilidad de las libertades. El Estado laico interviene en esferas hasta ahora consideradas como privadas y busca equilibrar el respeto de las decisiones privadas y personales con la garantía de los derechos de todos. Es necesario reconocer los vínculos entre la laicidad y la justicia social, así como entre la garantía de las libertades individuales y las colectivas y la ampliación de las mismas.

Contrariamente a lo que se teme en ciertas sociedades, la laicidad no significa la abolición de la religión sino la libertad de decisión en materia de religión. Al mismo tiempo que se vigila que la laicidad no tome aspectos de religión civil, o se sacralice de alguna forma, el aprendizaje de sus principios inherentes puede contribuir a una cultura de paz civil. Esto exige que la laicidad no sea concebida como una ideología anticlerical, reconociendo entonces que las religiones y convicciones filosóficas constituyen socialmente lugares de recursos culturales, íntimamente ligadas a los valores de diversos sectores de la sociedad. La laicidad del siglo XXI debe permitir la articulación de la diversidad cultural y religiosa y la unidad del vínculo político y social, de la misma manera que las laicidades históricas tuvieron que aprender a conciliar las diversidades religiosas y la unidad de este vínculo. Por ello, en el contexto de la individualización, se debe comprender por qué es difícil reducir lo religioso al sólo ejercicio del culto, y por qué la laicidad como marco general de la convivencia armoniosa es más que nunca deseable.

Considerando lo anterior y reconociendo que la separación entre el Estado y las Iglesias ha sido una medida política importante, pero no suficiente para la autonomía de las decisiones políticas del Estado frente a las doctrinas religiosas y convicciones filosóficas específicas, se propone incorporar al texto del artículo 130 constitucional el carácter laico, entre los atributos fundamentales del Estado.

También, como parte de la consagración del principio de separación de las Iglesias y el Estado, se agregan dos párrafos al artículo 130 constitucional, en los cuales se establece de manera explícita la sujeción a la ley de las Iglesias y demás agrupaciones religiosas, así como el establecimiento de que en el Estado laico no podrá haber preferencia sobre alguna religión o convicción filosófica.

· IV ·

PROPUESTA DE REDACCIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

TÍTULO PRIMERO
CAPÍTULO I. DE LOS DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULO 1.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en esta Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y en las normas de Derecho Internacional general.

Las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales tienen jerarquía constitucional. Las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos prevalecen en la medida que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.

Las normas de derechos humanos son de aplicación y exigencia directa e inmediata y serán interpretadas conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y a las decisiones y resoluciones adoptadas por los organismos encargados de su aplicación.

Los derechos humanos vinculan al Estado, en consecuencia, todas las autoridades tienen la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Toda persona debe respetar los derechos humanos.

Los derechos humanos podrán ejercerse a título individual o colectivo.

Los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que esta Constitución establece. **Toda restricción deberá ser necesaria, objetiva, razonable y proporcional respecto de los fines, principios y valores contenidos en esta Constitución e indispensable en el marco de una**

sociedad democrática. La regulación de los derechos humanos tendrá que hacerse mediante ley y deberá respetar su contenido esencial.

Todas las personas son iguales ante la ley. Queda prohibida toda discriminación basada en el origen étnico, racial o nacional, **el sexo**, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o **económica**, la condición de salud, la condición de **embarazo**, la religión, las opiniones, las preferencias u orientaciones **sexuales,** el estado civil, la **lengua, la posición política o ideológica, la cultura,** el **estatus migratorio,** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto o **produzca el efecto** de impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos humanos.

Las mujeres y los hombres son iguales en el ejercicio de sus derechos.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad en derechos y oportunidades de todas las personas y grupos de personas sea real y efectiva. Deberá remover los obstáculos de orden económico, social, cultural o de cualquier otra índole que impidan el pleno ejercicio de los derechos. Asimismo, deberá adoptar medidas especiales temporales en favor de aquellas personas o grupos de personas que, debido a la situación de discriminación o exclusión en la que se encuentran, no puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población.

ARTÍCULO 2. A.

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicos, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política, y cultural;

II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV. Fortalecer su participación y representación política de acuerdo con sus especificidades culturales;

V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de la comunicación.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las Constituciones y las leyes de las entidades federativas, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

ARTÍCULO 2. B

Toda persona tiene el derecho a la vida.
Toda persona tiene el derecho a que se respete su integridad física, psicológica, sexual y moral.

Toda persona tiene derecho a la autonomía reproductiva y a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijas e hijos.

Las mujeres tienen el derecho a la maternidad libre y voluntaria. Las personas tendrán derecho a beneficiarse del progreso científico y tecnológico en la materia.

Toda persona tiene el derecho a ejercer su sexualidad de manera libre y en condiciones de igualdad. El Estado garantizará el derecho a la información, a la educación y el acceso a los medios que permitan ejercer los derechos sexuales y reproductivos.

Toda persona tiene el derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado. El Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar, reparar y eliminar la violencia; en particular contra las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes.

Con base en estos derechos, se prohíben las siguientes conductas:

a) La pena de muerte;

b) Las ejecuciones arbitrarias;

c) La desaparición forzada;

d) La tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes;

e) Trata de personas; y

f) La violencia sexual y reproductiva;

Toda persona tiene derecho a la protección de su honor, de su intimidad y de su vida privada. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida familiar, domicilio, datos personales, correspondencia y en sus comunicaciones privadas. En el caso de los niños, niñas y adolescentes prevalecerá su interés superior.

Toda persona tiene derecho a la vida familiar. El Estado garantizará el respeto y cumplimiento de los derechos humanos en las relaciones familiares.

ARTÍCULO 3.

Toda persona tiene derecho a la educación en condiciones de equidad […]

La Educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades de la **persona** y fomentará en ella, a la vez, el amor a la Patria, **el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género** y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia, en la justicia.

[…]

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

[…]

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos. **Para lograr estos objetivos se garantizará la educación en derechos humanos**;

ARTÍCULO 4.

El Estado garantizará el derecho un nivel de vida adecuado de las personas y a una mejora continua de sus capacidades y oportunidades de desarrollo para la realización y ejercicio de todos los derechos humanos.

Toda persona o colectividad tienen derecho a acceder y disponer de agua potable, suficiente, de calidad y asequible para su uso personal y doméstico. Quienes necesiten el agua para su sustento alimentario deberán contar con cantidades suficientes.

Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente, adecuada, saludable, inocua, nutritiva, asequible, que le permita gozar del más alto nivel de desarrollo. En el ejercicio de este derecho se garantizará una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos. El Estado promoverá la soberanía alimentaria.

Toda persona o colectividad tienen derecho a un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para su desarrollo.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud física, sexual, reproductiva, mental y social, en condiciones de calidad, disponibilidad, aceptabilidad y accesibilidad. Para garantizar el ejercicio de este derecho, el Estado establecerá y mantendrá las condiciones para el bienestar y un sistema público universal de atención a la salud.

Toda persona tiene derecho a la seguridad social universal en especial para protegerla contra las consecuencias de la vejez; de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa; así como protección por maternidad o paternidad.

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada. Nadie podrá ser desalojado de su vivienda de manera arbitraria y sin una resolución judicial.

Toda persona o colectividad tienen derecho a su identidad cultural, a participar en la vida cultural, a acceder a los bienes, servicios, manifestaciones y expresiones culturales, históricas, arqueológicas y artísticas, tangibles e intangibles; gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; así como beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. El Estado promoverá y respetará el pluralismo cultural.

Toda persona o colectividad tienen derecho a participar y disfrutar de un desarrollo social, económico, cultural, político y sustentable.

El Estado garantizará la participación social efectiva en las decisiones que puedan afectar estos derechos y en el desarrollo de políticas públicas, planes y programas, así como todas aquellas acciones que se relacionen con el ejercicio de estos derechos.

ARTÍCULO 5.

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a obtenerlo sin discriminación alguna, a ser capacitado y al goce de condiciones equitativas y satisfactorias para realizarlo, a la garantía de estabilidad mientras exista la materia de trabajo y a la protección contra el desempleo. El Estado tomará medidas adecuadas para garantizar este derecho.

El Estado adoptará medidas destinadas a eliminar la discriminación contra la mujer en el trabajo.

El Estado garantizará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en igualdad de derechos y oportunidades y a una remuneración igual por trabajo de igual valor; sin tener en cuenta sexo o nacionalidad. Se establecerán criterios que permitan la evaluación de las actividades laborales a partir de tareas contenidas en ellas y no del sexo de las personas que las realizan. Se sancionará la no contratación y el despido por motivo de embarazo, maternidad o estado civil.

Se prohíben la esclavitud y la servidumbre. Nadie podrá ser obligado **a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. No constituirán trabajo forzoso u obligatorio:**

El trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, siempre y cuando éste no afecte la dignidad, ni la capacidad física e intelectual de la persona y sea respetuoso de las condiciones mínimas de trabajo establecidas por esta Constitución y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano;

Los servicios públicos relacionados con el servicio militar, la impartición de justicia, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes;

Los servicios impuestos en casos de peligro o desastre natural que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad; y

Los servicios profesionales de índole social en los términos que establezca la ley.

El Estado no puede permitir […]

ARTÍCULO 6.

Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, en forma impresa, o por cualquier otro medio. El Estado garantizará la pluralidad informativa, el acceso en igualdad de condiciones a adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Ninguna persona podrá ser molestada a causa de sus opiniones, ni puede estar sujeta a censura previa sino a responsabilidades ulteriores fijadas en ley. Las limitaciones a la libertad de expresión deberán ser proporcionales al interés que la justifica interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho, ser necesarias y justificables en una sociedad democrática para asegurar el respeto a los derechos humanos.

Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior.

Este derecho no podrá ser restringido por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias de radio y televisión, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Toda persona que se vea afectada por informaciones erróneas, inexactas o agraviantes difundidas en los medios de comunicación, tiene derecho a que su rectificación sea difundida en condiciones de equidad, de conformidad con lo que establezca la ley.

ARTÍCULO 7.

Toda persona tiene el derecho a acceder a la información que obre en poder de las distintas autoridades e instituciones públicas. El Estado está obligado a garantizar y a no restringir ni obstaculizar el ejercicio de este derecho.

Toda persona tiene derecho a acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros y bases de datos oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley. De igual manera, tiene derecho a un recurso adecuado ante las autoridades para exigir que no se haga un uso indebido de los mismos, así como de solicitar ante la instancia competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos.

[…]

ARTÍCULO 9.

Toda persona tiene el derecho de asociarse libremente. Este derecho comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones sin previa autorización y la prohibición a ser obligado a formar parte de una asociación o ser coaccionado para permanecer en ella. Quedan prohibidas las asociaciones que contravengan la legislación penal.

Las asociaciones no podrán ser disueltas ni suspendidas en sus actividades sino mediante sentencia judicial y de conformidad con los casos que prevengan las leyes.

Se reconoce el derecho de reunión y manifestación pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no requerirá de autorización previa. La ley podrá exigir una notificación previa tratándose de reuniones o manifestaciones que se convoquen en plazas y vías de tránsito.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad.

El ejercicio de estos derechos sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática y con el fin de respetar los derechos de las personas.

ARTÍCULO 11.

Toda persona tiene derecho a la libertad de movimiento y residencia en el territorio nacional. Toda persona tiene el derecho a salir libremente del territorio nacional. Todo mexicano y mexicana tiene el derecho a ingresar al territorio nacional.

El ejercicio de este derecho sólo podrá ser restringido mediante ley y en razón de que las restricciones sean necesarias en una sociedad democrática y con el fin de respetar los derechos de las personas.

Toda persona tiene el derecho a solicitar y recibir asilo.

ARTÍCULO 12.

En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza [...] (se deroga)

Para los efectos de la legislación nacional, son niños y niñas las personas menores de doce años de edad, y adolescentes quienes hayan cumplido los 12 años y hasta los 18 años de edad.

Los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, además de los que por su condición de personas en desarrollo les correspondan de

acuerdo con la legislación internacional y las leyes nacionales. Las leyes, instituciones y políticas relacionadas con la infancia y adolescencia tendrán como principios rectores el interés superior del niño y adolescente, la autonomía progresiva, el derecho a la supervivencia y al desarrollo integral y el principio de prioridad. Todas las decisiones de cualquiera de los niveles de gobierno y de los distintos poderes estarán orientadas por estos principios.

Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a expresar libremente su opinión y a intervenir en la toma de decisiones en los asuntos que le conciernan.

Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a la protección especial del Estado y de los particulares contra toda forma de maltrato, abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación de cualquier tipo y trabajos riesgosos. Cualquier persona puede denunciar a la autoridad la violación de estos derechos.

Los ascendientes, tutores y custodios serán los obligados directos del efectivo cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta siempre el interés superior y la propia opinión del niño, niña o adolescente.

Los estados, municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán el respeto pleno y la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

ARTÍCULO 13.

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra **exclusivamente** para los delitos y faltas contra la disciplina militar. Sin embargo, los órganos de **justicia militar,** en ningún caso y por ningún motivo**,** podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, **ni podrán tener competencia alguna para investigar, juzgar o sancionar a los miembros del Ejército presuntamente responsables de la comisión de violaciones a los derechos humanos.** Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, siempre conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

ARTÍCULO 14.

Ninguna persona podrá ser privada de su libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley

exactamente aplicable al delito de que se trata. **El Genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra serán imprescriptibles.**

Las leyes penales serán el último recurso para la solución de conflictos.

ARTÍCULO 16.

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana **y ésta,** con la misma prontitud, a la del Ministerio Público**.** Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes […] (se deroga).

En casos de urgencia o flagrancia […] (se deroga).

La autoridad judicial […] **(se deroga).**

Por delincuencia organizada se entiende […] **(se deroga).**

Ningún indiciado […] (se deroga).

En los casos de delincuencia organizada […] **(se deroga)**

Toda persona detenida será inmediatamente conducida a donde haya de ser retenida bajo responsabilidad del juez competente, el cual verificará que la detención se haya realizado conforme a las disposiciones constitucionales y, de ser así, le dará un plazo de hasta cuarenta y ocho horas al Ministerio Público para que justifique su sujeción a proceso.

Durante este plazo el juez, a solicitud del Ministerio Público o del ofendido, podrá imponer las medidas cautelares que considere apropiadas para garantizar la continuidad de los procedimientos o proteger o restituir los derechos de las víctimas u ofendido.

En caso de que la detención haya sido ilegal o si transcurre el plazo señalado sin que se haya ejercido la acción penal por algún sujeto legitimado, el juez pondrá en completa libertad al detenido.

Ninguna persona podrá ser custodiada por quien tenga a su cargo la investigación o persecución penal. Los sitios de retención serán distintos a los destinados a prisión preventiva y al cumplimiento de penas.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir**,** a solicitud del Ministerio Público**,** se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La policía podrá ingresar […] (se deroga).

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. **De manera excepcional,** la autoridad judicial federal, a petición del Ministerio Público, podrá autorizar la intervención de una comunicación privada **siempre que se cumplan con los siguientes requisitos: se trate de averiguaciones previas sobre delitos que la ley califique como graves; existan pruebas o indicios que señalen la probable participación en tales delitos de la persona contra la que se solicita la intervención; no existan otros medios adecuados o suficientes para acreditar los hechos y; se registre y documente la ejecución de la medida para su posterior utilización como medio de prueba**. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas […] (se deroga).

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que […] (se deroga).

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, **en los términos que establezca el artículo 29 de esta Constitución** y la ley marcial correspondiente.

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 **independientes, imparciales y establecidos con anterioridad por la ley, los cuales 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.**

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.

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 **e imparcialidad** de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal 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.

Las leyes federales y locales sentarán las bases para que se garantice la libertad, la capacidad y probidad de los abogados.

Nadie puede ser privado de su libertad por deudas.

Quien se considere lesionado en los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales de los que México forma parte, podrá acudir a los organismos internacionales constituidos con base en dichos tratados y seguir los procedimientos establecidos en ellos para su defensa.

Las resoluciones y sentencias emitidas por los tribunales internacionales, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, **gozarán de fuerza obligatoria y las autoridades administrativas, legislativas y judiciales del fuero federal, común y militar, 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.**

ARTÍCULO 18.

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base **del respeto a los derechos humanos, con excepción de los que sean expresamente limitados por el contenido de la sentencia condenatoria, el sentido de la pena y las ley**es penitenciarias. En todo caso, **la persona sentenciada tendrá derecho a un trabajo remunerado, a los beneficios correspondientes de la seguridad social, así como el desarrollo a la cultura y el desarrollo integral de su personalidad.**

El trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte **serán los** 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.

Los lugares para la prisión preventiva y extinción de las penas serán distintos para hombres y mujeres.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

[…]

Los **sentenciados** de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y las personas sentenciadas de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

[…]

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará **[…]** (s**e deroga).**

Para la reclusión preventiva […] (se deroga).

ARTÍCULO 19.

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas**,** a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que

se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión**.**

Durante el proceso podrán imponerse al imputado sólo las medidas cautelares indispensables, con la finalidad de asegurar su comparecencia en juicio, el desarrollo de la investigación **y del proceso, y proteger a la víctima y a los testigos.**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar **su finalidad.**

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decrete la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad […] (se deroga).

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

ARTÍCULO 20.

El proceso penal será acusatorio, **adversarial** y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica. **La ausencia del juez en la audiencia tendrá por consecuencia su nulidad.**

III. Para los efectos de la sentencia, sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo.

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula; y

X. Los principios previstos e**n este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.**

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio.

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. **Tratán**dose de delincuencia organizada **[…]** (s**e deroga).**

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. A interrogar o contrainterrogar a los testigos que declaren y a que se le reciban los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada […] (se deroga).

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. A ser juzgado sin dilaciones indebidas. En todo caso será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera;

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. **La prisión preventiva siempre se sujetará a plazo y su pertinencia se revisará de manera periódica.**

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

X. A reunirse y comunicarse de manera libre y en estricta confidencialidad con su defensor;

XI. A ser asistido gratuitamente por un intérprete o traductor si lo necesita para su defensa;

XII. A no ser incomunicado, ni intimidado en los procedimientos judiciales;

XIII. A que las decisiones judiciales, fallos condenatorios o penas impuestas que le afecten, sean revisadas por un tribunal superior, conforme a lo establecido por la ley;

XIV. A no ser juzgado dos veces por un mismo hecho;

XV. A que, de ser condenado, la sentencia no exceda el contenido de la acusación; ni que se le imponga una pena mayor a la aplicable al momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el sentenciado se beneficiará de ella;

XVI. A ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido privado de la libertad o condenado en sentencia firme por error judicial o fraude procesal, en los términos que la ley señale. La ley dispondrá reglas sobre la custodia y preservación de evidencias; y

XVII. A pedir la nulidad del juicio o de pruebas recabadas, por violación a cualquiera de los derechos humanos, en los términos que la ley señale.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución **y las leyes** y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el

proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes**,** y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. **Los gobiernes federal y de las entidades federativas crearán, en el ámbito de sus competencias, un fondo económico destinado a garantizar la reparación del daño.**

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos;

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

VIII. A ser interrogada o a participar en el acto procesal para el cual se le requiera en el lugar en donde se encuentre si por su edad o cualquier otra condición física o psicológica se le dificulta su comparecencia;

IX. A tener acceso a los registros y expedientes y a obtener copia de los mismos en los términos que dispongan las leyes;

X. A contar con asistencia integral y especializada en los casos de delitos sexuales y de violencia familiar.

ARTÍCULO 21.

La investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial**. La persecución de los delitos ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, salvo lo dispuesto en el párrafo segundo de este artículo. En la etapa de la investigación, la Policía** Judicial **estará sujeta al control jurídico del Ministerio Público.**

Los particulares o los agentes de autoridad que representen a los órganos públicos pueden ejercer la acción penal, en los casos y cumpliendo con los requisitos que señale la ley. Cuando para el inicio de la investigación de un delito se requiera querella de los directamente afectados, solamente éstos o el Ministerio Público podrán ejercer la acción penal. En estos casos, la víctima u ofendido podrá desistirse de la acción en cualquier momento, sin que el Ministerio Público pueda continuar la persecución.

No será necesaria la querella para los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio del cargo o con ocasión del mismo, o para aquellos que afecten al interés general, en cuyo caso cualquier persona puede iniciar la acción penal ante la autoridad judicial en los términos y con las condiciones que establezca la ley.

En todos los procesos penales el Ministerio Público tendrá la intervención que determine la ley, con independencia de si ha ejercido o no directamente la acción penal.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagaré la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución**.**

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

ARTÍCULO 22.

Quedan prohibidas **las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie**, (se deroga), la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales**.** Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

[…]

ARTÍCULO 25.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, **en concordancia con los derechos humanos, la equidad de género** y un régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una justa y equitativa distribución del ingreso y la riqueza, **permita la plena realización y ejercicio de los derechos humanos de las personas y, grupos**, cuya seguridad protege esta Constitución. **Por tal motivo, el Estado deberá fomentar, diseñar y realizar las acciones nacionales, estatales, locales y regionales que mejoren progresivamente el bienestar de todas las personas.**

[…]

ARTÍCULO 26.

[…]

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo **que permita la ampliación de capacidades y libertades, y garantice la realización y el ejercicio de los derechos humanos**, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Las políticas de desarrollo deberán seguir los siguientes principios: la cooperación internacional; la transparencia; la rendición de cuentas; la imparcialidad; la no discriminación; la participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas públicas; y, sobre todo, un enfoque de derechos humanos y equidad de género.

[…]

ARTÍCULO 29.

En situaciones excepcionales como invasión, **desastre natural,** perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra situación que ponga a la sociedad en peligro grave o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, **la Comisión Nacional de Derechos Humanos y** con la aprobación del Congreso de la Unión por mayoría simple, podrá suspender o limitar en todo el país o lugar determinado el ejercicio de aquellos derechos humanos que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y efectivamente a la situación**. La ley determinará lo concerniente a la expedición de la declaratoria de estado de excepción, así como el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias a cargo del titular del Ejecutivo.**

En ningún caso se podrá suspender el ejercicio de aquellos derechos que han sido declarados como no suspendibles por los tratados internacionales de derechos humanos.

La declaratoria de estado de excepción tendrá una vigencia de treinta días y podrá ser prorrogable a petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por periodos iguales siempre y cuando así lo apruebe el Congreso de la Unión por mayoría calificada. Si antes de que venza el plazo señalado, hubieren desaparecido las causas que motivaron la expedición de la declaratoria de estado de excepción el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá que declarar la cesación de sus efectos.

De manera inmediata a la expedición de la declaratoria el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que en Pleno revise su constitucionalidad, así como su conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y con los principios de generalidad, oportunidad, necesidad, no discriminación, proporcionalidad y razonabilidad.

Si el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos incumple con el deber de enviar la Declaratoria de Estado de Excepción a la Suprema Corte de Justicia, ésta actuará de oficio.

ARTÍCULO 33.

Son **personas extranjeras** las que no posean las condiciones determinadas en el artículo 30 **y gozan de los derechos humanos reconocidos en la presente Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.**

Los extranjeros no podrán inmiscuirse **en los asuntos político electorales del país, salvo en los casos que establezcan las leyes.**

ARTÍCULO 89.

[…]

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: **la protección y promoción de los derechos humanos,** 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; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

ARTÍCULO 102.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa

provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen **o restrinjan** estos derechos. **Además, conocerán de las violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público o cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público.**

Los organismos de protección de los derechos humanos formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Los organismos de protección de los derechos humanos tendrán la facultad de dictar las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

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

Los organismos de protección de los derechos humanos gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propios y contarán con los recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez **personas** que serán **elegidas** por el voto de las dos terceras partes de **las y** los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Anualmente serán substituidos **las** dos **personas** de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen **propuestas** y **ratificadas** para un segundo periodo.

La persona que presida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será **elegida por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores**. Durará en su encargo cinco años, podrá ser **reelecta** por una sola vez y sólo podrá ser **removida** de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La persona que presida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto, comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En las Constituciones de los Estados y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

Los organismos de protección de los derechos humanos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas serán presididos por una persona elegida por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas de las entidades federativas. Dicha persona será designada para un periodo que no podrá ser mayor de cinco años, podrá ser reelecta por una sola vez y sólo podrá ser removida de sus funciones en los términos que señale la constitución respectiva del Estado.

La elección del Presidente o Presidenta de los organismos públicos de derechos humanos y de las y los miembros de sus órganos consultivos o equivalentes deberán ajustarse a un procedimiento público, transparente, informado, y plural, que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. Las leyes regularán las bases de dicho procedimiento.

ARTÍCULO 103.

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes, actos u omisiones de la autoridad o de particulares, cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público, que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

[…]

ARTÍCULO 107.

Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte **individual o colectiva agraviada en su interés legítimo;**

II. La sentencia será tal que se limite a amparar y proteger a la parte agraviada en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare, salvo en los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, procediendo a hacer la declaratoria general correspondiente.

[…]

ARTÍCULO 115.

Los Estados adoptarán […]

V. Los municipios […]

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

[…]

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y

X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

ARTÍCULO 123.

Apartado A, fracción V[212]

Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación;

[212] Las modificaciones que se hacen al apartado A del artículo 123 también se proponen para el apartado B del mismo artículo.

gozarán forzosamente de un descanso de dieciséis semanas durante el período previo y posterior al parto, cuyo inicio será determinado por la trabajadora, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación laboral. En los supuestos de parto múltiple, el período de recuperación de pos parto se incrementará a dos semanas más.

En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, por un lapso de seis meses para alimentar a sus hijos **en el lugar adecuado e higiénico, salvo cuando la trabajadora opte por acumular el tiempo para ampliar el período pos natal o bien disfrutarse de acuerdo a los requerimientos de la trabajadora**.

Se garantizará a la trabajadora el ejercicio de sus derechos reproductivos en el momento de su elección, protegiéndose su salud en el periodo de la gestación. Toda trabajadora que decida ejercer este derecho conservará su empleo y puesto de trabajo. No podrá ser despedida bajo ninguna circunstancia.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario de igual valor, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad. Se establecerán criterios que permitan la evaluación de las actividades laboraales, a partir de las tareas contenidas en ellas y no del sexo de las personas que las realizan.

[…]

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores y **trabajadoras** capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los empresas deberán cumplir con dicha obligación, **adoptando medidas de Acción Afirmativa para garantizar condiciones efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer en el ejercicio de este derecho**.

En áreas laborales en donde las mujeres estén subrepresentadas, accederán a una cuota mayor de participación para lograr las mismas oportunidades de acceso a determinados puestos de trabajo

[…]

XIV. Las empresas serán responsables de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales de los trabajadores y **trabajadoras**, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten;; por lo tanto, los empleadores deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, **los daños causados por el hostigamiento sexual**, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV […]

Las personas que emplean serán responsables de crear un ambiente laboral libre de riesgos, violencia y hostigamiento sexual, y de establecer condiciones mecanismos e instancias para impedir el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.

Para garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato, las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades de hijas e hijos y de otros miembros de la familia, que requieran cuidado y sostén, accederán en condiciones de igualdad a las prestaciones laborales que la ley establezca.

[…]

XVI. Tanto los obreros y **obreras** como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

ARTÍCULO 130.

El Estado Mexicano es laico.

El principio histórico de laicidad y de la separación del Estado y las iglesias orientan las normas contenidas en el presente artículo.

El Estado laico, en el cual la legitimidad política de las instituciones públicas y de los gobernantes proviene esencialmente de la soberanía y la voluntad popular, tiene como propósito garantizar la libertad de conciencia individual de todos los ciudadanos y ciudadanas, y en consecuencia los actos que de esta libertad se deriven, en el marco del respeto de las leyes, la conservación del orden público y la tutela de derechos de terceros.

Las agrupaciones y asociaciones religiosas se sujetaran a la Ley. **El Estado laico no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio a favor de religión o convicción filosófica alguna. Tampoco a favor o en contra de alguna asociación o agrupación religiosa.**

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto publico y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollara y concretara las disposiciones siguientes:

a)…[…]

b)…[…]

c)…[…]

d)…[…]

e)…[…]

PROPUESTA DE REFORMA
CONSTITUCIONAL EN MATERIA
DE DERECHOS HUMANOS,
elaborada por las organizaciones
de la Sociedad Civil y por académicas
y académicos especialistas
en derechos humanos