



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

HONORABLE ASAMBLEA

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

Estas comisiones unidas, con fundamento en los artículos 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 86, 89, 90, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 60, 65, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta Honorable Cámara de Senadores el presente dictamen al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados del 23 de abril de 2009 se aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la misma fecha fue remitido el expediente correspondiente a la Cámara de Senadores.
2. En sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 28 de abril de 2009, la minuta referida fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su análisis, estudio y elaboración del dictamen.
3. El 18 de marzo de 2010, la Mesa Directiva acordó modificar el turno para incorporar a la Comisión de Reforma del Estado, a fin de que emita opinión.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

Propone modificar la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar “*De los Derechos Humanos*”; así como los artículos 1º, 11, 33, 89 y 102 de la misma.

En el artículo 1º constitucional reconoce que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados por el Estado mexicano. Señala que las garantías para su protección serán las que establezcan la Constitución y las leyes.

Respecto las normas de derechos humanos, establece que se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que México sea parte. En su aplicación se observarán las que sean más favorables a los derechos de las personas, bajo el principio de no contradicción con la Constitución.

Establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y el Estado deberá prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

En el artículo 11 constitucional sustituye el término “*todo hombre*” por “*toda persona*” e incorpora constitucionalmente el derecho de toda persona de solicitar asilo, y establece que la ley regulará su procedencia y excepciones.

Reforma el artículo 33 constitucional para establecer que las personas extranjeras gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución, otorgándoles una audiencia antes de que el Ejecutivo ejerza la facultad para expulsarlos. Asimismo, señala que la ley regulará el procedimiento administrativo así como el lugar y el tiempo que deba durar la detención. Se dispone que la resolución de este procedimiento será definitiva e inatacable.

Pretende incorporar dentro de las atribuciones del Ejecutivo Federal establecidas en la fracción X del artículo 89 constitucional, “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos”.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Respecto a las reformas al artículo 102 constitucional propone que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas por los organismos para la protección de los derechos humanos, deberán publicar las razones de su negativa.

También propone que las legislaturas de las entidades federativas garanticen que dichos organismos cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se propone que la elección de los titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los organismos de protección a los derechos humanos y sus consejos consultivos, sea a través de una consulta pública y la participación social.

III. CONSIDERACIONES

Estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente hacer referencia a diversas iniciativas de reformas constitucionales relativas a la materia de derechos humanos turnadas a estas comisiones:

1. En sesión ordinaria celebrada el 25 de marzo de 2004, el Senador Guillermo Herbert Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del PAN, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Segunda, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.
2. En sesión ordinaria celebrada el 25 de marzo de 2004, la Senadora Leticia Burgos Ochoa, integrante del Grupo Parlamentario del PT, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma al primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Derechos Humanos; y Estudios Legislativos, Primera.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

3. En sesión ordinaria celebrada el 14 de diciembre de 2004, el Senador Rutilio Cruz Escandón Cadenas, integrante del Grupo Parlamentario del PT, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto para adicionar un segundo párrafo al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Primera.
4. En sesión ordinaria celebrada por la Comisión Permanente el 17 de enero de 2007, el Senador Mario López Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, presentó Proyecto de Decreto por la que se adicionan los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y un 46 bis de la Ley de la Comisión de Nacional de los Derechos Humanos, misma que se turnó para su correspondiente análisis, discusión y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos.

El 3 de marzo de 2009, la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

5. En sesión ordinaria celebrada el 8 de marzo de 2007, la Senadora Martha Leticia Sosa Govea, integrante del Grupo Parlamentario del PAN, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

El 24 de abril de 2007 la Senadora Rosario Ibarra, solicitó la ampliación de turno a la Comisión de Derechos Humanos; la Mesa Directiva autorizó la ampliación de turno únicamente para emitir opinión. Posteriormente el 3 de marzo de 2009, la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

6. En sesión ordinaria celebrada el 8 de marzo del año 2007 la Senadora Martha Leticia Rivera Cisneros, del Grupo Parlamentario del PAN, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

El 24 de abril de 2007 la Senadora Rosario Ibarra solicitó la ampliación de turno a la Comisión de Derechos Humanos; la Mesa Directiva autorizó la ampliación de turno únicamente para emitir opinión.

7. En sesión ordinaria celebrada el 19 de abril de 2007, el Senador René Arce Islas, del Grupo Parlamentario del PRD, de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, presentó ante el pleno una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.
8. En sesión ordinaria celebrada el 11 de octubre de 2007, la Senadora Rosario Ibarra de la Garza, integrante del Grupo Parlamentario del PT, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que contiene la propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicos especialistas en la materia.

Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, turno que fue ampliado a la Comisión de Derechos Humanos el día 18 de octubre de 2007 por petición de la Senadora Rosario Ibarra.

9. En sesión ordinaria celebrada el 20 de noviembre de 2007, el Senador Javier Orozco Gómez (PVEM), presentó Iniciativa con Proyecto de



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Decreto que reforma el artículo 33 constitucional. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

El 3 de marzo de 2009 la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

10. En sesión ordinaria celebrada el 29 de noviembre de 2007, el Senador Santiago Creel Miranda, entonces Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN, en nombre propio y de todos los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Senado de la República, así como por otros diputados y senadores de la LX Legislatura, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Derechos Humanos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

Sobre esta iniciativa cabe señalar que se encuadra en los trabajos realizados en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), conforme a lo establecido por la Ley para la Reforma del Estado aprobada por la LX Legislatura el 13 de abril de 2007.

11. En sesión ordinaria celebrada el 25 de septiembre de 2008, la Senadora Rosario Ibarra de la Garza, integrante del Grupo Parlamentario del PT, presentó iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

El 30 de septiembre de 2008, la Mesa Directiva autorizó incorporar a la Comisión de Derechos Humanos sólo para emitir opinión.

El 3 de marzo de 2009, la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

12. En sesión ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 2008, las Senadoras Adriana González Carrillo, integrante del Grupo Parlamentario del PAN; y Rosalinda López Hernández integrante del Grupo Parlamentario del PRD, presentaron iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

El 3 de marzo de 2009, la Mesa Directiva autorizó la petición de homologación de turno solicitada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, para quedar como sigue: "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos".

13. En sesión ordinaria celebrada el 23 de febrero de 2010, el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Grupo Parlamentario del PRI, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

14. En sesión ordinaria celebrada el 18 de marzo de 2010, Senadores José Luis García Zalvidea, Rubén Fernando Velázquez López, Jesús Garibay García y Lázaro Mazón Alonso integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Unidos Mexicanos. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos para su correspondiente análisis, discusión y dictamen.

A continuación, estas comisiones unidas estiman conveniente exponer de manera esquemática el contenido de las iniciativas mencionadas, a fin de facilitar su análisis y el entendimiento de las conclusiones a las que se llega al final del documento.

Las iniciativas están orientadas a llevar a cabo las siguientes modificaciones constitucionales:

- a) Modificar la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de incluir el término de "*Derechos Humanos*".
- b) Fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano y por lo tanto hacer manifiesto el deber de protegerlos por parte del Estado.
- c) Hacer efectiva la aplicación de los derechos humanos tutelados en los tratados internacionales.
- d) Revisar la jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- e) Establecer los derechos humanos como un contenido fundamental de la educación en México.
- f) Proponer que en caso de suspensión de garantías, sea solamente el Congreso de la Unión quien la apruebe.
- g) Establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise, de oficio, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la mencionada suspensión de derechos.
- h) Establecer explícitamente las garantías que no estarían sujetas a suspensión.
- i) Reconocer el deber de respetar la garantía de audiencia en todos los supuestos, incluyendo el de la expulsión de extranjeros.
- j) Establecer la protección de los derechos humanos como uno de los principios rectores de la política exterior mexicana.
- k) Fortalecer los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos, ampliando la competencia en materia de juicio de amparo.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

- l) Fortalecer los organismos públicos de protección de los derechos humanos, a través de la garantía al principio de autonomía, del establecimiento de la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus titulares y de la precisión de su régimen de responsabilidades. También se propone ampliar su competencia a la materia laboral.
- m) Adecuar el marco constitucional para que los derechos humanos que se han reconocido internacionalmente a través de los tratados firmados y ratificados por el Senado, cuenten con un mecanismo de control, es decir, las acciones de inconstitucionalidad.

No escapa a estas comisiones el hecho de que en estas iniciativas se incluyen modificaciones a otros ordenamientos, así como otras propuestas de derechos específicos que deberán ser abordadas en diverso dictamen, dado que el presente se aboca a principios y mecanismos de protección de los derechos humanos en el orden constitucional. Efectivamente, estas iniciativas, así como la minuta que remite la H. Cámara de Diputados no hacen más que evidenciar una preocupación constante en la materia.

En razón de lo anterior, y toda vez que las iniciativas antes mencionadas quedarían atendidas, en lo conducente, con el presente dictamen, en su oportunidad, las comisiones dictaminadoras competentes habrán de proponer el trámite que les corresponda.

Una vez señalado lo anterior, nos abocaremos a describir las consideraciones conducentes sobre la materia en estudio.

La primera consideración se refiere a la propuesta fundamental de las iniciativas y minuta en estudio, de incluir en la Constitución el término de "Derechos Humanos" y con ello subrayar su carácter de derechos diferenciados de la naturaleza del Estado, al que le corresponde solamente reconocerlos y protegerlos.

La terminología utilizada por el texto actual de nuestra Constitución, al hablar de garantías individuales otorgadas por la misma, dista mucho de concordar con este reconocimiento universal de los derechos humanos que prevalece



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, instrumento internacional que ofrece mayor protección a la persona.

Se trata, más allá de una modificación a los términos, de un cambio conceptual del sistema jurídico que tiene como consecuencia el fortalecimiento de los derechos de la persona y la protección de su dignidad y, como se señala más adelante, es el que se ha adoptado actualmente por el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario, por la doctrina constitucional moderna y por el derecho comparado.

La segunda consideración se refiere a la necesidad de actualizar nuestra Constitución en esta materia, lo que se pretende hacer a través del conjunto de reformas planteadas, principalmente la que se refiere a incorporar el derecho internacional de los derechos humanos, como se explicará más adelante.

Hay que tomar en cuenta que, pese a las múltiples reformas de que ha sido objeto para su actualización, nuestra actual Constitución fue expedida a principios del siglo XX, es decir, antes de que se hubieran dado la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales que han supuesto una transformación en la concepción y entendimiento de los derechos humanos. En opinión de estas comisiones unidas, de los autores de las iniciativas y de la minuta en estudio, existe la necesidad de armonizarla bajo los más altos estándares del derecho internacional de protección a la dignidad de la persona humana.

Una tercera consideración se refiere a que la homologación en cuestión, debe abarcar también los mecanismos de protección. Los derechos humanos tienen, como todo derecho, un carácter exigible y corresponde a la Constitución establecer estos mecanismos y garantizar permanentemente su eficacia.

En las iniciativas que se analizan se incluyen diversas propuestas dirigidas precisamente a fortalecer estos dispositivos protectores; tales como medios de control constitucional de las garantías individuales actuales. También se propone fortalecer los organismos constitucionales de protección de los derechos humanos de carácter no jurisdiccional, es decir, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos estatales de derechos humanos.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

IV. MODIFICACIONES

Lo primero a señalar es la pertinencia del cambio de denominación al Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para estas comisiones dictaminadoras, la propuesta de cambiar dicha denominación resulta plausible atendiendo a que se incorpora y eleva rango constitucional los derechos humanos.

La historia constitucional mexicana nos muestra que el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales ha sido un propósito siempre presente en los textos constitucionales, de manera particular en la Constitución de 1857, en la que se logró que por primera vez en un documento constitucional mexicano se colocara dentro del Capítulo Primero del Título Primero, un amplio catálogo de derechos denominados en aquel entonces, "Derechos del Hombre", entendiéndose por éstos las mínimas atribuciones reconocidas por el Estado mexicano a todo individuo que se encontrara en territorio nacional y en el artículo 1º establecía: "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

Al respecto podemos recordar que el Constituyente del 1917 tomó por completo este catálogo y optó por el término "garantías individuales", esto no se hizo con la intención de consagrar algo distinto a derechos, sino con el fin de subrayar su carácter vinculatorio, obligatorio y protector. En este sentido la propuesta de la minuta no se aparta de la original intención del legislador constitucional, y en cambio, aporta mayor claridad a los términos constitucionales. También se logra con esta reforma una mayor armonización con el derecho internacional de los derechos humanos que adopta universalmente esa denominación.

Cabe señalar que frecuentemente surge la discusión acerca de la diferencia que hay entre derechos humanos y garantías individuales. Y esto pareciera una discusión estéril, ya que en la teoría constitucional, todas las garantías individuales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

garantías, es decir, los derechos consagrados en los primeros 29 artículos constitucionales son considerados garantías individuales.

Mantener sólo la denominación del capítulo relativo a las "Garantías Individuales" en nuestra Carta Magna pareciera no ser lo más adecuado, más aún cuando este capítulo ha tenido múltiples reformas.

Estas comisiones unidas coinciden con la propuesta de cambiar la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, "De los Derechos Humanos", porque fortalece la connotación jurídica del término y favorece la armonía con el derecho internacional. Sin embargo, se estima conveniente que en tal denominación sean consideradas las garantías también, para lo que se propone que dicho capítulo se denomine "De los Derechos Humanos y sus garantías".

Otra modificación de sintaxis, consiste en precisar en el rubro del decreto, que se trata del Capítulo I del **Título Primero** de nuestra Constitución.

En estricto seguimiento del orden de las propuestas presentadas, al analizar lo que se refiere al artículo 1º constitucional, queda claro que ahí se encuentra el corazón de la reforma, pues de aprobarse en los términos del proyecto de decreto que se somete a consideración de esta Soberanía, se reconocerán explícitamente los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano, diferenciados y anteriores al Estado y se les dotará, por ende, del más pleno reconocimiento y protección constitucional.

Como ya se mencionó se trata de un cambio conceptual en el sistema jurídico y un reforzamiento del carácter protector y garantista de la Constitución.

La propuesta consiste en hacer un amplio reconocimiento de los derechos humanos, dándoles carácter constitucional a todos, con lo que deben considerarse incluidos, tanto los que se encuentran expresamente reconocidos en el texto constitucional, como los consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte. Lo anterior se propone en la minuta en los siguientes términos:



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma Constitución establece. Las garantías para su protección serán las que establezcan la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

Consecuentemente, con este reconocimiento se evita crear derechos de primera y segunda categoría según estén o no en la Constitución, ya que actualmente los derechos que se contienen en las garantías individuales gozan de una protección más amplia y directa que aquéllos que se encuentran consagrados en los tratados internacionales.

Coincidimos con la minuta y las iniciativas en estudio, en el sentido de que esta propuesta concuerda con la doctrina constitucional moderna, según la cual, a decir de autores como Luigi Ferrajoli, Robert Alexy o Riccardo Guastini o estudiosos mexicanos como el Maestro Fix Zamudio, el reconocimiento de los derechos humanos es el criterio legitimador de la norma constitucional y su contenido sustancial.

Cabe igualmente hacer referencia a que la propuesta tiene claras coincidencias con el sentido de las reformas hechas a partir de la posguerra en la totalidad del derecho constitucional comparado.

Estas comisiones comparten la propuesta del párrafo primero del artículo 1º constitucional; sin embargo, se estima conveniente explicitar que la no restricción ni suspensión se refiere tanto a los derechos humanos como a las garantías:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

La regulación de los casos excepcionales en los que es necesaria la suspensión del ejercicio de los derechos y de las garantías individuales dentro del constitucionalismo mexicano ha sido tradicionalmente escueta. Este fenómeno seguramente está relacionado con que en México, a diferencia de otros países de América Latina, prácticamente no se ha utilizado esta figura.

Por ello, sostenemos que el artículo 29 constitucional necesita una clara adecuación para ubicarlo a nivel de los postulados del constitucionalismo moderno y de los tratados internacionales que ha firmado México en materia de derechos humanos.

Es evidente que una de las consecuencias de hacer esta modificación al primer párrafo del artículo 1º constitucional es que las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales adquirirían reconocimiento y protección constitucional. Es tarea del legislador constituyente resolver el mecanismo conforme el que se resolverán los posibles conflictos de normas y en general, el sistema de aplicación.

Por ello, se propone adoptar el principio de "*interpretación conforme*" que se ha establecido y aplicado en otros sistemas garantistas, destacadamente el español, con óptimos resultados.

El argumento estriba en que, tomando en cuenta nuestros antecedentes constitucionales, este principio resulta el más adecuado para llevar a cabo una armonización del derecho doméstico con las disposiciones internacionales. En virtud del principio de interpretación conforme se da una aplicación subsidiaria del ordenamiento internacional con el objeto de llenar las lagunas existentes, sin que esto signifique, en ningún momento, la derogación o desaplicación de una norma interna.

Este sistema no atiende a criterios de supra-subordinación ni implica un sistema de jerarquía de normas que no se considera conveniente modificar sino que, a través del principio de subsidiariedad, se abre la posibilidad de que el intérprete de la Constitución pueda acudir a las normas de derechos humanos consagradas en los tratados internacionales de los que México sea parte, para ofrecer una mayor garantía a las personas.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

La “interpretación conforme” opera como una cláusula de tutela y garantía de los derechos, recurriéndose a las normas de los tratados internacionales de derechos humanos cuando haya necesidad de interpretación de los derechos constitucionalmente reconocidos. El efecto que se logra es una ampliación en la protección de los derechos humanos.

La propuesta del segundo párrafo del artículo 1º constitucional es lo siguiente:

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos antes señalados.”

A modo de referencia se pueden citar las siguientes disposiciones de algunos instrumentos internacionales cuyo objetivo esencial es reconocer el carácter universal de los derechos:

- Artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 23 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Artículo 41 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Artículo 1.2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Artículo 21 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- Artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo XV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Artículo VII de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Con estos elementos, la propuesta que hacen estas comisiones logra fortalecer, actualizar y dar plena coherencia al sistema de protección de derechos en la Constitución.

De acuerdo a este reconocimiento pleno de los derechos humanos, se coincide con la propuesta de la minuta de establecer en un nuevo tercer



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

párrafo del artículo 1º, la obligación las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

Sobre el particular se considera conveniente señalar qué se entiende por cada uno de estos principios.

Por **universalidad** se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta respecto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Éste se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.

El principio de **interdependencia** consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

Respecto al principio de **indivisibilidad**, éste se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos; de esta forma se consigue que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Finalmente, el principio de **progresividad** de los derechos humanos establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea.

La inclusión de estos principios resulta conveniente en el esquema que se propone adoptar; a través de ellos, se señalan criterios claros a seguir tanto para las autoridades judiciales como para las legislativas y administrativas en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Como se ha indicado, estas comisiones coincidimos con esta propuesta; sin embargo, estimamos oportuno añadir también la obligación del Estado de “reparar” las violaciones a los derechos humanos. Según Theo Van Boven, ex relator de tortura de las Naciones Unidas, *reparar integralmente el daño por violaciones a los derechos humanos es una obligación del Estado que implica lograr soluciones de justicia, eliminar o reparar las consecuencias del perjuicio padecido, evitar que se cometan nuevas violaciones mediante acciones preventivas y disuasivas, la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y asegurar que las medidas de reparación que se establezcan sean proporcionales a la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido.*

En este tenor la propuesta de modificación quedaría en los siguientes términos:

*“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y **reparar** las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.*

La reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que hubiera incurrido.

Los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados mediante Resolución 60/147 por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, son referentes sustantivos para ampliar la protección de los derechos.

Este imperativo garantista incorporado en la Constitución debe ser completado con la regulación de las condiciones, circunstancias y autoridades responsables que deben, por parte del Estado, actuar para reparar violaciones a derechos humanos, por lo que es menester que el Congreso de la Unión expida la Ley Reglamentaria del tercer párrafo del artículo primero constitucional.

Por otra parte, es importante recordar que el pasado 10 de diciembre de 2009 en este Senado de la República se aprobó el Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política en materia de amparo, la Minuta se encuentra asentada en la Comisión de Puntos Constitucionales de la colegisladora.

Esta modificación tiene una implicación inmediata para el titular de un derecho legítimamente tutelado que ha sido transgredido por una autoridad. Asimismo, podrá alegar cualquier violación que se enmarque en su esfera de derechos más aún a partir de la reforma al artículo 1º pues se amplía la protección, a través del principio de interpretación conforme. Por su parte, el juez competente quedará obligado a utilizar todo el conjunto de disposiciones aplicables, incluyendo los tratados internacionales de derechos humanos.

Puede ser oportuno, además, mencionar que esta modificación coincide, asimismo, con el sentido de las propuestas que ha generado la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivadas de la consulta pública que realizó ese órgano de poder, plasmadas en el llamado "Libro Blanco".

Precisamente por esta relación entre el artículo 1º y el 103 de la Carta Magna, la propuesta de referencia significa la otra pieza fundamental del sistema que se pretende reforzar con la iniciativa que estamos sometiendo a su consideración pues es a través del mecanismo de protección constitucional de los derechos humanos plasmado en el 103 que se da plena eficacia al reconocimiento expresado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

En virtud de las consideraciones expresadas, es que estas comisiones unidas estiman conveniente tener presente dicha reforma en materia de amparo para completar y armonizar el texto constitucional.

Al rescatar el contenido de las iniciativas, cabe referirse a las demás propuestas de reforma, y es necesario señalar que se trata de propuestas de carácter complementario a las anteriores. Estas propuestas son, en algunos casos, adecuación de los conceptos que se propone adoptar, y en otros, cambios dirigidos a dar integralidad a la propuesta en campos donde el reconocimiento constitucional de los derechos humanos resulta fundamental.

Tal es el caso de las iniciativas presentadas por los senadores Martha Leticia Sosa Govea y Santiago Creel Miranda, respecto del artículo 3° constitucional. Se propone incluir a los derechos humanos como uno de los principios rectores de la educación que se imparta en México. La razón deriva de reconocer que el reto de promover los derechos humanos trasciende al ámbito jurídico y debe atenderse desde el campo de la educación para verdaderamente influir en la cultura y en la sociedad mexicana. La experiencia de los países más avanzados en los sistemas de reconocimiento y protección de derechos humanos, da cuenta de que el objetivo fundamental está en crear una conciencia social de respeto y exigencia de derechos humanos. Lo anterior se propone en los siguientes términos:

Artículo 3° (...)

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

I a VIII. (...)

Por lo que toca a la propuesta contenida en la minuta de mérito, de reformar el artículo 11 constitucional para incorporar el derecho de toda persona de recibir asilo, con sus excepciones señaladas en la ley respectiva, estas



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

comisiones coinciden en aprobarla, pues así se honra la tradición mexicana reconocida internacionalmente de ser una Nación hospitalaria con quienes, por causas motivadas por su pensamiento, tienen que instalarse en un nuevo territorio.

Sin embargo, cabe señalar, que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada el 10 de diciembre de 1948 señala en el artículo 14 que:

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

Asimismo, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, Pacto de San José, aprobada en 1969 y de la que México forma parte desde 1981, plantea en el artículo 22 numeral 7:

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

En ambos casos, se plantea el derecho a solicitar asilo y de recibirlo o disfrutar de él, de conformidad con la legislación nacional en caso de que haya persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos. Al establecerse en el dictamen que habrá una ley que regulará su procedencia y excepciones, queda protegido el Estado mexicano para que no sea otorgado el derecho de recibir asilo a quien no cumpla con los supuestos contenidos en la propia legislación secundaria

En virtud de lo anterior es que proponemos se modifique el segundo párrafo del artículo 11 constitucional propuesto en la minuta en estudio, en los siguientes términos:



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo. La ley regulará su procedencia y excepciones”.

En relación con el artículo 29 constitucional referido en el análisis del primer párrafo del artículo 1º, es importante mencionar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma del Estado, presentada el 23 de febrero de 2010, por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Grupo Parlamentario del PRI.

Entre otras propuestas, se incluye en esta iniciativa la eliminación de la facultad de la Comisión Permanente para aprobar la suspensión de las garantías con el objetivo de establecer que debe ser el Congreso de la Unión el órgano que ejerza esta facultad constitucional.

Asimismo, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise de oficio y a posteriori, con un proceso sumarísimo, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la suspensión de garantías, sin que esto tenga efectos suspensivos y se pronuncie sobre el fondo del decreto de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y de las garantías.

La reforma constitucional se propone en los siguientes términos:

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

En la iniciativa en comento, también se señalan expresamente las garantías que no son sujetas a suspensión. Coincidimos con la propuesta de establecer en el artículo 29 constitucional los preceptos contenidos en el derecho internacional que deben ser considerados como sustantivos a la naturaleza de la persona humana y por tanto, sólo limitados en cuanto a su ejercicio.

La iniciativa presentada el pasado 23 de febrero, que estas comisiones unidas analizan, propone incorporar el derecho a la no discriminación, la prohibición



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

de la pena de muerte, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, al nombre, a la protección de la familia, a la nacionalidad, los derechos del niño, los derechos políticos, la prohibición de la esclavitud, las libertades de conciencia y de religión, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, que se señalan en el artículo 27 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, como aquéllos que no podrán restringirse ni suspenderse.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de derechos humanos, establecen un listado taxativo de situaciones en las que de manera excepcional el Estado puede restringir o suspender el ejercicio de ciertos derechos humanos.

Los tratados internacionales establecen un núcleo duro de derechos cuyo ejercicio, la comunidad internacional, incluido México, ha considerado de carácter insuspendible.

Por ello, estas comisiones dictaminadoras consideran que, atendiendo a ese listado taxativo, además de los derechos mencionados, se deben incorporar también otros derechos que constituyen el fundamento de la protección a la persona, por lo que se propone adicionar: el derecho a la vida; la libertad de pensamiento; el principio de legalidad y retroactividad; y además de la prohibición a la esclavitud incorporar la prohibición a la servidumbre que generalmente la acompaña; así como la prohibición a la desaparición forzada de personas y la prohibición a la tortura.

Es de fundamental importancia hacer explícito que las comisiones unidas establecen en el texto constitucional aquellos derechos del núcleo duro, en virtud de ser inherentes a la naturaleza de la persona humana; sin embargo, no significa que ante la eventualidad de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y de las garantías, sea un listado inalterable; existen otros derechos que pueden quedar protegidos de restricción o suspensión en razón de la situación específica y concreta que amerite la aplicación del artículo 29 constitucional; por ello, se establecen principios para la interpretación constitucional que señalan la amenaza excepcional, la proporcionalidad; la compatibilidad, concordancia y complementariedad, como sustento



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

interpretativo que deje insuspendibles aquellos derechos y garantías que no se correspondan con la circunstancia de excepción que se decrete.

Es importante aclarar también que en este listado de derechos, cuyo ejercicio no puede restringirse ni suspenderse, se incluyen derechos ya establecidos en nuestra Constitución o en los tratados internacionales por lo que no pueden considerarse que en esta enumeración se crean nuevos derechos o se amplían en su contenido. El objetivo no es crear nuevos derechos, sino establecer claramente los límites de las autoridades en materia de suspensión.

En este sentido, refiriéndonos al derecho a la vida, al incluir a éste en esta lista debe considerarse que su contenido y alcances permanecen tal como se encuentran reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales signados por México con las reservas y declaraciones interpretativas, de ninguna manera puede entenderse que el legislador constitucional está pretendiendo modificar en este precepto estos alcances, por ejemplo, en materia del derecho a la vida desde la concepción o en cualquier otro de los temas relacionados. La lista, que hemos denominado núcleo duro es solamente una enumeración formal que no afecta el contenido de estos derechos.

De todos los derechos cuyo ejercicio es de carácter insuspendible, el derecho a la vida cobra importancia y debe ser complementado con la prohibición de ejecuciones arbitrarias, el derecho a la integridad personal, la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la desaparición forzada, ya que en las situaciones antes descritas, los derechos humanos de toda persona que habite en el territorio nacional, y que no admiten restricción, deben de interactuar con el derecho internacional humanitario o derecho de los conflictos armados. Lo anterior significa que debe atender a las necesidades propias de una realidad de Estado de excepción.

Es decir, que a ninguna persona que se encuentre en el territorio nacional al momento de decretarse el Estado de excepción pueda restringírsele el derecho a la vida, lo que significa, el derecho a no ser objeto de ejecuciones extrajudiciales.

En razón de ello, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (1966) dispone en su artículo 6 que el "derecho a la vida es inherente a la persona humana...Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente" con lo que se protege a los residentes en el territorio nacional.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Las normas internacionales en materia de derechos humanos que consagran este derecho lo han definido expresamente para prevenir la falta de respeto a la integridad humana en conflictos de carácter armado con pérdida de vidas inocentes.

En la inclusión de los conceptos de integridad personal se considerará lo que se señala en los artículos 5 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos que a la letra establecen:

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

- 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.*
- 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*
- 3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.*
- 4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.*
- 5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.*
- 6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.*

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre también señala en su artículo 3 que: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; lo cual se complementa con lo señalado en el artículo 5 de la misma Declaración que con toda precisión establece: "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes."

En el primer párrafo del artículo 29 también se incorpora el principio de no suspensión de la prohibición a la esclavitud y a la servidumbre, lo que armoniza con el artículo 4 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

señala que *Nadie* estará sometido a esclavitud ni a servidumbre y que la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

En el artículo 6 del Pacto de San José se define ampliamente esta prohibición:

1. *Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.*
2. *Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso.*
3. *No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo:*
 - a. *los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona reclusa en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;*
 - b. *el servicio militar y, en los países donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél;*
 - c. *el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y*
 - d. *el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Un aspecto de especial relevancia que se incorpora entre los derechos cuyo ejercicio no podrá suspenderse es el que se refiere a las “garantías judiciales” que en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos se explican detalladamente en el artículo 8:

1. Toda persona tiene derecho 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 contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

En el mismo sentido, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre estableció en sus artículos 10 y 11, respectivamente, que: *Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal; y que si es acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.*

Uno de los más importantes principios del derecho internacional que fueron incorporados al primer párrafo del artículo 29 constitucional para establecer aquellos derechos y garantía que no podrán ser suspendidos en su ejercicio es el que se refiere al "principio de legalidad y retroactividad", pues, como lo define el artículo 9 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

aplicable en el 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 delincuente se beneficiará de ello.

Entre las propuestas que aportó la iniciativa presentada el 23 de febrero de 2010 por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se incluían como preceptos no sujetos a restricción ni suspensión, los de la libertad de conciencia y de religión; estas comisiones dictaminadoras consideran que además de ellos debería incorporarse la libertad de pensamiento como un derecho no suspendible ni sujeto a restricción en el sentido en que lo señala en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

El derecho al nombre no puede suspenderse porque *“Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos”* según el artículo 18 del Pacto de San José y también se incorporan los derechos del niño, establecidos en el artículos 19 del mismo ordenamiento interamericano como medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado estable.

El derecho a la nacionalidad, también se considera como sujeto a no suspensión en el sentido que establece el artículo 20 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos al considerar que además del derecho a tener una nacionalidad, no se le puede privar arbitrariamente a nadie de ella ni del derecho a cambiarla.

A partir de las convenciones internacionales relacionadas con el derecho de las personas a no ser sujetas a la desaparición forzada que se aprobaron a nivel del sistema interamericano en 1996 y del sistema de Naciones Unidas en diciembre de 2006, se consideró de gran relevancia la incorporación de la prohibición de la desaparición forzada que en el derecho internacional se considera un delito de lesa humanidad.

En la iniciativa que incorpora la reforma al artículo 29 constitucional, se considera que la suspensión de garantías deberá estar fundada y motivada en los términos previstos por la propia Constitución, y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación; así también, al tratarse de un acto jurídico debe



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

haber una explicación clara y suficiente de los motivos por lo que considera legítimo aplicar la restricción y suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

Al analizar los alcances de estas modificaciones se consideró que se debiera incorporar, el concepto de restricción, y no sólo el de la suspensión.

Otro elemento del análisis llevó a los integrantes de las comisiones unidas a acordar que en el momento en que se ponga fin a la suspensión de garantías, bien sea por cumplirse el plazo temporal o porque así lo decida el Congreso de la Unión, todas las medidas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de inmediato.

Sobre el particular, estas comisiones unidas estiman que la restricción y suspensión del ejercicio de los derechos son figuras cuya finalidad no es aumentar los poderes de los gobernantes; por el contrario, permiten adoptar medidas de carácter extraordinario dentro del marco de la legalidad y el respeto al Estado de derecho. No deben ser entendidas como una invitación a la arbitrariedad, sino justamente como un mecanismo de protección de la dignidad de la persona humana bajo situaciones excepcionales de emergencia.

En consecuencia:

Resulta decisivo ubicar a esta institución dentro del campo del derecho y desterrar así erróneas concepciones que la emparentan al estado de excepción con la potestad discrecional de ejercer el poder en situaciones de crisis. Lejos de ello, por tratarse una institución jurídica, su aplicación no sólo está condicionada a la existencia de una emergencia grave que afecte al conjunto de la población sino que, además, debe cumplir con determinados requisitos específicos, como son por ejemplo la declaración oficial del estado de excepción, la proporcionalidad de las medidas adoptadas, al igual que otros muchos otros elementos que definen su legalidad. En definitiva, estos requisitos, además de imponer limitaciones concretas al ejercicio de las facultades extraordinarias o de los llamados "poderes de crisis", obran, en la práctica, a la manera de garantías



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

jurídicas, explícitas o implícitas, para preservar la vigencia de los derechos humanos en dichas circunstancias.¹

La restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías debe obedecer al menos, a los siguientes principios, que aunque no estén expresamente plasmados en el decreto constitucional, sí deben ser objeto de interpretación y de control de constitucionalidad:

- **Principio de legalidad**, que implica la existencia de normas que lo regulen y de los consiguientes mecanismos de control;
- **Principio de proclamación**, supone dar a conocer dicha suspensión, por lo que resulta imposible la existencia de suspensiones de derechos tácitas o secretas.

Este principio de proclamación en Estados de excepción se refiere a un acto oficial que ser evaluado desde un enfoque de conjunto que armonice el derecho constitucional y el derecho internacional.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere a este principio en forma expresa². Asimismo, en la práctica de los órganos de supervisión interamericanos se puede constatar la importancia que reviste

¹ Despouy, Leandro. *Los derechos humanos y los estados de excepción*. IIJ-UNAM, México, 1999, pp. 23-24.

² Ver artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

el mismo para el Estado de derecho y el equilibrio de poderes que debe prevalecer durante el Estado de excepción.

Este principio se trata de un requisito de forma, consistente en la necesidad de que la entrada en vigor del Estado de excepción vaya precedida de una medida de publicidad, bajo la forma de declaración oficial. Es inherente a la forma republicana (*res publica*) de gobierno y tiende a evitar los Estados de excepción *de facto*.

El significado de la proclamación es asegurar que la población afectada tenga exacto conocimiento de la amplitud material, territorial y temporal de la aplicación de medidas de emergencia y su impacto en el goce de los derechos humanos. En efecto resulta impensable que se pueda ocultar a la población que se vive una situación de crisis y menos aún la existencia de restricciones al ejercicio de sus propios derechos.

Por otra parte, la proclamación del Estado de excepción, en tanto requisito jurídico para su puesta en aplicación, no sólo es una condición indispensable para su validez, sino que apunta también a la apreciación de la autoridad nacional competente para tomar la decisión.³

- **Principio de no discriminación**, implica la imposibilidad de emplear criterios discriminatorios en el establecimiento y aplicación de la suspensión de derechos;
- **Principio de notificación**: según los instrumentos de derechos humanos ratificados por el país, es indispensable notificar la suspensión a la Organización de Estados Americanos (OEA);
- **Principio de temporalidad**: la medida debe estar limitada en el tiempo, y en ningún caso puede convertirse en una situación permanente;
- **Principio de amenaza excepcional**: no se pueden suspender garantías individuales en cualquier caso, si no que hay que estar frente a situaciones realmente extraordinarias;
- **Principio de proporcionalidad**: las medidas adoptadas durante la suspensión, así como su alcance, deben estar en consonancia con la intensidad del peligro enfrentado; la proporcionalidad es un requisito de

³ Ob. cit, pp. 25- 26.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

carácter complejo, el cual incluye, entre otras cuestiones, la exigencia de justificar una racionalidad de medios/fines.

- **Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad** con las normas de derecho internacional suscritas por México.⁴

Por otro lado, la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, en el que se inscribe México, ha traído aparejada una relativización de la soberanía y la aceptación voluntaria de la existencia de una jurisdicción internacional consuetudinaria. En razón de ello, el derecho internacional establece pautas sobre el alcance y los requisitos que se deben observar en el caso de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías.

En este sentido cabe citar dos instrumentos que el país ha aceptado plenamente. En primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 4 regula las situaciones de excepcionalidad, y establece los derechos que bajo ningún supuesto se pueden suspender:

Artículo 4

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

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

⁴ Al respecto, véase Despouy, Leandro. *Cit.* pp. 18-45; y Carbonell, Miguel. *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional.* IJ-UNAM, México, 2007, pp. 44-7.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

Adicionalmente, de lo establecido por el mencionado pacto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en el artículo 27, las previsiones que hay que observar en estos casos:

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad), 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Por tanto, si bien la Constitución no lo establece expresamente, a partir del derecho internacional de los derechos humanos, puede concluirse que en México no puede restringirse o suspenderse el ejercicio de todos los derechos,⁵ dado que ambos instrumentos han sido firmados y ratificados por el Estado mexicano, por lo que forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión, como se define por el artículo 133 constitucional y por la interpretación que del mismo artículo ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tesis LXXVII/99 del Pleno de nuestro Tribunal Constitucional).

Asimismo, estas comisiones unidas toman en cuenta que el Estado contemporáneo se enfrenta a retos de enorme dimensión, ya sea por fenómenos naturales (terremotos, inundaciones), por actividades humanas (contaminación en gran escala, calamidades generalizadas) o por amenazas a la seguridad del Estado, lo cierto es que el Estado muchas veces se tiene que emplear a fondo para poder cumplir con sus esenciales funciones sociales. No son pocos los académicos que se preguntan si ante tales retos el constitucionalismo contemporáneo debe recurrir a métodos extraordinarios como la suspensión de derechos y garantías.

Tragedias cercanas a nosotros, como la de los terremotos en Haití y Chile, nos recuerdan la importancia de contar con los instrumentos necesarios para que el Estado pueda con celeridad y certeza frente a situaciones que salen de toda normalidad.

La Constitución mexicana regula el tema en su artículo 29 mas el texto constitucional debe ser ampliado y armonizado con la propia realidad mexicana y con el derecho internacional, por ello, los integrantes de las comisiones dictaminadoras han considerado pertinente avanzar hacia las reformas de dicho precepto constitucional.

⁵ Además de lo ya mencionado, el artículo 5 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, establece la prohibición de justificar la tortura aún en estados de guerra, emergencia, sitio, conmoción interior, etcétera.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Las comisiones unidas, también han profundizado en el análisis de la propuesta de la iniciativa referida en el sentido de eliminar la facultad de la Comisión Permanente para aprobar la suspensión de las garantías, y otorgarle dicha facultad al Congreso de la Unión, que será el que apruebe la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías. Se consideró que un tema tan delicado y sensible para la preservación del Estado de los derechos debe significar el más amplio análisis y consenso.

En resumen, se incorpora al decreto en lo que se refiere al artículo 29 constitucional, además de lo ya señalado, que:

- 1) La restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, proclamación, racionalidad, publicidad y no discriminación;
- 2) En el momento en que se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión;
- 3) La constitucionalidad y la validez de los decretos que expida el Ejecutivo durante la situación de suspensión, y que estén relacionados con la restricción o suspensión de derechos y garantías, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es importante señalar que los principios de proporcionalidad y racionalidad son complementarios y deben incorporarse a aquellos que rigen la suspensión de garantías. Pues ambos refuerzan los requisitos y condicionantes de las medidas susceptibles de ser adoptadas ante un estado de excepción.

Ambos principios se derivan de lo que establece el artículo 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificados por el Estado mexicano. Ambos instrumentos internacionales sostienen que las restricciones o suspensiones impuestas deben adoptarse en la "medida estrictamente limitada a la exigencia de la situación.

Para armonizar nuestra Carta Magna con los principios garantistas del derecho internacional, se propone que en el párrafo primero de este artículo 33 se establezca que los extranjeros gozan de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Resulta claro que las circunstancias en las que el Constituyente generó esta disposición constitucional fueron muy diferentes a las actuales y que los postulados universales vigentes del debido proceso obligan a otorgar la garantía de audiencia en cualquier caso en el que exista la posibilidad de se prive del ejercicio de un derecho a cualquier persona.

Asimismo, estas comisiones unidas consideran oportuno aceptar la reforma al artículo 33 constitucional el cual está contemplado en la minuta en estudio; sin embargo, la reforma debe atender el objetivo de garantizar la protección de los derechos humanos reconocidos en la misma a las personas extranjeras.

En el texto del segundo párrafo del artículo 33 que se propone adicionar, se conserva la histórica facultad del Ejecutivo Federal para expulsar del territorio nacional a personas extranjeras, sin embargo y para ser consonante con la amplia protección de los derechos humanos y las garantías para su protección que se incorpora con esta modificación constitucional, se establece que en el procedimiento administrativo se deberá respetar la garantía de previa audiencia, suprimiendo elementos contrarios al espíritu garantista.

Al efecto, se propone adicionar el principio de reserva de ley para que sea la legislación secundaria la que determine con precisión el lugar y tiempo que dure la detención respectiva, así como las etapas del procedimiento, el cual será expedito y uninstancial.

Estas comisiones unidas proponen que en el régimen transitorio se establezca la obligación del Congreso de la Unión de expedir en un plazo no mayor a un año, la ley reglamentaria a que hace referencia el texto constitucional propuesto.

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

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

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Por lo que respecta a la reforma de la fracción X del artículo 89 constitucional en la que se propone establecer el respeto de los derechos humanos como uno de los principios de la política exterior mexicana, se considera oportuno y acorde con la integralidad de la minuta en estudio, así como las iniciativas presentadas por diversos grupos parlamentarios, entre éstas la de los senadores Martha Leticia Sosa Govea presentada el 8 de marzo de 2007; René Arce presentada el 19 de abril de 2007; Rosario Ibarra de la Garza a nombre de las organizaciones de la sociedad civil y especialista en materia de derechos humanos presentada el 11 de octubre y Santiago Creel Miranda de fecha 29 de noviembre de 2007, entre otras.

Esta propuesta va más allá de hacer un mero señalamiento formal, aunque se puede considerar implícito en el propio dispositivo constitucional, porque no sería concebible que la política exterior contraviniera de forma alguna a los derechos humanos, mas al hacerlo explícito se fortalece la obligación del Estado; además de que incorpora un enfoque fundamental que se quiere vigorizar a lo largo de esta propuesta de reforma, que es el de vincular la tarea de promover los derechos humanos como una unidad, con la misma dirección y fuerza, tanto a nivel interno como a nivel internacional.

Respecto a los mecanismos de protección no jurisdiccionales de los derechos humanos, es decir, al sistema establecido en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución, la opinión de estas comisiones dictaminadoras es coincidente en el sentido de reforzar a los organismos públicos de defensa de los derechos humanos. Conforme a los antecedentes constitucionales, desde su creación en 1992 y al posterior otorgamiento de la autonomía constitucional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1999, se han dado pasos cualitativos que han transformado el sistema constitucional de derechos humanos.

Gracias a estos cambios, nuestro sistema constitucional reforzó su atención a los derechos humanos con importantes aportaciones. Sin embargo, el avance que han tenido las instituciones internacionales y la experiencia de la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los últimos dieciocho años, han dejado ver aspectos que deben mejorarse a fin de seguir avanzando en potenciar y robustecer a estos organismos, para que puedan cumplir a cabalidad su mandato constitucional.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Respecto al segundo párrafo de dicho apartado que se refiere a las recomendaciones que emiten los organismos mencionados, si bien no son (como su nombre lo indica) vinculantes, eso no quiere decir que se puedan dejar de atender sin más. Por ello, estas comisiones dictaminadoras proponen obligar a todo servidor público a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos.

Asimismo, se coincide con la minuta de mérito en cuanto a que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deban publicar las razones de su negativa. Sin embargo, se estima que no es suficiente con que se publique, sino que las comisiones unidas consideran que las autoridades que no cumplan o acepten las recomendaciones deben fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Estas comisiones coinciden con la propuesta de la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PRI, respecto a establecer que los servidores públicos que no acepten ni cumplan una recomendación, a solicitud de los organismo protectores de derechos humanos, comparezcan ante el Senado de la República -o la Comisión Permanente- y, en su caso, ante las legislaturas de las entidades federativas, a efecto de expliquen las razones que fundamentan su negativa.

Con esto se ensancha la fuerza de dichas recomendaciones y se fortalece el vínculo establecido en la Constitución, entre el Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los poderes legislativos locales con los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades. Lo anterior se propone de la siguiente manera:

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



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa."

Cabe hacer un comentario especial sobre la ampliación de la competencia en materia laboral que se propone para los organismos públicos de defensa de los derechos humanos; hasta ahora ha sido una limitante importante en sus funciones, sin que haya existido un claro fundamento doctrinal y legal al respecto.

Sobre el particular, cabe referir lo que señala el "Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México" que se elaboró por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos para México, para el 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 laboral, pues, como lo señala este documento, aunque existan sistemas de protección en este ámbito, es importante que desde su propia dimensión las comisiones de derechos humanos puedan proteger estos derechos.

De conformidad con este razonamiento que contempla la naturaleza de los derechos laborales como derechos humanos de pleno reconocimiento, coincidimos en que el desarrollo de nuestro país merece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como todos los organismos locales de derechos humanos, asuman este vasto ámbito de competencia. Los argumentos que al inicio de los organismos públicos de derechos humanos y, posteriormente en su etapa de consolidación, sirvieron para establecer esta limitante, ya no son sostenibles.

Esta facultad que se otorga a los organismos públicos de derechos humanos consistirá en emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia laboral para que se atienda la protección de los derechos laborales de las y los ciudadanos mexicanos.

En referencia al principio de autonomía, principio fundamental de legitimidad para estos órganos, nos encontramos con que éste existe ya consagrado para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; sin embargo, no se encuentra garantizado para las comisiones u organismos públicos de derechos humanos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

de carácter local. La autonomía de los organismos públicos estatales de derechos humanos es condición *sine qua non* que les otorgaría gran fortaleza para proteger derechos.

Ha sido un reclamo recurrente durante varios años que no hay uniformidad en las Constituciones locales que les otorguen autonomía en el ejercicio de la función protectora, por lo que es fundamental que se establezca a nivel constitucional la obligatoriedad de que las constituciones de los Estados de la República y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal lo garanticen en su texto, por lo que se incorpora al decreto la siguiente propuesta:

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

También se considera necesario hacer algunos ajustes para garantizar la participación de la sociedad civil en la designación de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos.

Los Principios de París que establecen el marco de funcionamiento de estos organismos públicos a nivel internacional, establecen como una de las principales condicionantes para que la autonomía pueda fluir y expresarse en mayor efectividad protectora que se salvaguarde la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus titulares. Por ello, estas comisiones unidas coinciden con el espíritu de la minuta e iniciativas en estudio cuando señalan como un principio constitucional a cumplirse en el caso de la elección de los titulares de los organismos públicos nacional y estatales de derechos humanos.

Para concretar esta coincidencia, se propone incorporar este principio en los siguientes términos:

“La elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes de su Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

pública, que deberá ser transparente e informado, en los términos y condiciones que determine la ley.”

Con ello, el proyecto de dictamen toma en consideración las sugerencias que han planteado los propios organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas. Además, se fortalece la línea de orientación a fin de que el sistema nacional de derechos humanos se dirija con mayor efectividad al ámbito local. Es por ello que se coincide con la minuta en el sentido de dotar a estos organismos de autonomía en los términos señalados en el decreto del presente dictamen.

Estas comisiones unidas coinciden con la propuesta contemplada en la iniciativa presentada el 23 de febrero de 2010, respecto a la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecida en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. Este precepto otorga al máximo tribunal la facultad de “nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”; sobre el particular se considera oportuno contemplar en el presente dictamen una estructuración de dicha facultad.

Dicha propuesta atiende una solicitud legítima de la SCJN, así como otras que han sido presentadas ante esta Soberanía:

- Congreso del Estado de Jalisco, turnada el 12 de julio de 2006.
- Senador Renán Cleominio Zoreda Novelo (PRI), presentada el 4 de julio de 2007.
- Senador Javier Orozco Gómez (PVEM), presentada el 21 de febrero de 2008.
- Senador Fernando Castro Trenti (PRI), presentada el 1º de abril de 2008.
- Senador Adolfo Toledo Infanzón (PRI), presentada el 16 de julio de 2008.

En este sentido, y como parte del debate sobre la reforma del Poder Judicial y, especialmente sobre la Suprema Corte de Justicia, sostenemos que para



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

consolidar a ésta como un verdadero tribunal constitucional tendría que retirársele la facultad de investigación mencionada anteriormente⁶.

Dicha conclusión es compartida por el propio Poder Judicial de la Federación y en concreto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). De hecho, en el libro blanco de la reforma judicial, sostienen lo siguiente:

El diseño de la Suprema Corte de Justicia corresponde ya al de un tribunal constitucional. Sin embargo, mantiene un conjunto de competencias y funciones, resabios de su anterior diseño, y que hoy dificultan su operación como tribunal constitucional. En este sentido conviene profundizar en la especialización de las funciones de la Suprema Corte como tribunal constitucional y eliminar aquellas competencias, que por no ser propias de este tipo de órganos, pueden ser ejercidas por otras instancias.

(...) se recomienda que el Constituyente Permanente proceda a la eliminación de las facultades de investigación establecidas en el artículo 97 de la Constitución. Ello por considerar que estas facultades no corresponden al diseño de un tribunal constitucional.⁷

Es decir, esta facultad no es propia de un tribunal constitucional como la Suprema Corte de Justicia, y por tanto debe ser reasignada.

Con la creación y plena vigencia de un organismo público con las características de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha atribución no tienen razón de existir dentro del conjunto de facultades de la SCJN, por ello, estas comisiones consideran que debe ser precisamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como institución especializada en la investigación de las violaciones a los derechos humanos, a la que se le debe asignar dicha facultad.

Por lo anterior, se propone retirarle a la SCJN la facultad de investigación en caso de violación grave de las garantías individuales con que cuenta actualmente para transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶ Véase al respecto el *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, pp. 94 y 95.

⁷ *Ibíd.* Pág. 402.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Al reasignar esta atribución, de acuerdo con la naturaleza de esta Comisión, se propone un procedimiento especial para que ésta investigue hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o a petición del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, congresos estatales o la Asamblea Legislativa del DF.

La ley en la materia deberá contener las adecuaciones que establezcan con precisión los términos, condiciones y circunstancias bajo los cuales se activará la facultad de investigación que se otorga a través de este decreto en el párrafo undécimo del apartado B del artículo 102 constitucional. Una de estas condiciones debe especificar que para el ejercicio de esta facultad, se deberá obtener la aceptación favorable de la mayoría del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En tanto no se expiden las modificaciones a esta ley, se aplicará lo que se señala en el Artículo Octavo transitorio del presente decreto.

En relación con la facultad que se le trasfiere a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a derechos humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció dos tesis aisladas que definen el criterio para el ejercicio de la facultad establecida en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que en esta reforma se le traslada, como decíamos antes, a la CNDH, a saber:

Registro No. 169764

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVII, Abril de 2008*

Página: 7

Tesis: P. XXXVIII/2008

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. LAS DECISIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN USO DE SU FACULTAD DE INVESTIGACIÓN, NO IMPIDEN A LAS AUTORIDADES EL EJERCICIO DE LAS



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

ATRIBUCIONES QUE LES CORRESPONDAN, SEAN ÉSTAS POLÍTICAS, PENALES O ADMINISTRATIVAS.

La facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales que consagra el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reviste autonomía e independencia respecto a diversos procesos o procedimientos que puedan corresponder a otras autoridades en el ejercicio de sus facultades, de suerte tal que las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad de investigación, la suficiencia de la misma y la existencia o no de violaciones graves de garantías individuales se encuentran acotadas al ámbito de la competencia que el artículo constitucional citado le atribuye y que tiene como único propósito conocer la verdad material de lo sucedido y determinar si existieron o no graves violaciones de garantías individuales, sin que con motivo de dicha investigación pueda imponer sanciones, determinar responsabilidades de cualquier índole, o exonerar individuos. Por consiguiente, las decisiones de la Suprema Corte no pueden ser entendidas como un obstáculo o impedimento para que las autoridades competentes en las materias correspondientes actúen en ejercicio de las facultades que les hayan sido conferidas constitucional o legalmente, sean éstas de naturaleza política, administrativa o penal, locales o federales, verbigracia, los Congresos mediante la instauración de juicios políticos, los Ministerios Públicos en la investigación y persecución de los delitos correspondientes, o las autoridades judiciales en el seguimiento de los procesos respectivos.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXVIII/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

También con el Registro No. 169765

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Abril de 2008

Página: 7

Tesis: P. XXXVI/2008

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE PUEDEN ACTUALIZAR CUANDO SE ACREDITA EL CONCIERTO DE AUTORIDADES DE DIVERSOS PODERES FEDERALES O LOCALES ENCAMINADO A VULNERAR DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA O MÁS PERSONAS.

Aun cuando toda violación de derechos fundamentales tiene una especial trascendencia al orden constitucional que amerita ser reparada por la vía establecida para tal efecto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tomarse en cuenta que las violaciones de garantías a las que se refiere el párrafo segundo del artículo 97 constitucional conllevan una gravedad tal que, al distinguirse de otras violaciones de derechos fundamentales que pueden ser controvertidas en un juicio de garantías, ameritan que el órgano terminal en materia de control constitucional ejerza las facultades investigatorias precisadas en ese numeral. Ante ello, atendiendo a la naturaleza excepcional de las violaciones de garantías a las que se refiere el citado precepto constitucional, debe considerarse que dichas violaciones pueden acontecer, incluso, cuando un conjunto de autoridades de dos o más Poderes de la Federación o de los Estados llevan a cabo un concierto o relación deliberada para afectar los derechos de alguna persona, desconociendo el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afectando el sistema federal mexicano o el principio de división de poderes.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de dos mil siete. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXVI/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

**Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.*

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en el numeral 41 de la sentencia del 14 de marzo de 2001 (Fondo) en el Caso Barrios Altos vs. Perú que la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas son violaciones graves a los derechos humanos, el texto dice:

41. Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Para el desarrollo de este procedimiento se plantea que la CNDH ejerza facultades de autoridad investigadora en los términos que establezca su Ley, para lo cual podrá, entre otras funciones, citar a cualquier persona; ordenar el desahogo de diligencias; solicitar el auxilio de la fuerza pública.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Ello implica que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en tanto órgano constitucional del Estado mexicano, debe tener acceso a toda la información que le permita desarrollar sus facultades constitucionales en forma plena, con mayor razón tratándose del ejercicio de esta nueva atribución.

El procedimiento de investigación de violaciones graves a los derechos humanos tiene como principal objetivo el esclarecimiento de la verdad, derecho del que son titulares las personas que habitan en el territorio nacional y como principal obligado el Estado mexicano. Dicho derecho no se reduce a tutelar las libertades de expresión y de prensa, permitiendo que la sociedad acceda a la información en condiciones de transparencia, sino que implica también la obligación de esclarecer los hechos que importen a la sociedad.

Así, el Estado mexicano, a través de sus facultades ordinarias, pero especialmente en el caso de la facultad de investigación que ahora se traslada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe brindar las condiciones para indagar la verdad y aclarar aquellos hechos que han conmocionado a la sociedad, que demandan, como primera forma de reparación, el esclarecimiento pleno de los hechos.

De esta forma, el Constituyente Permanente, fortalece las atribuciones del organismo público nacional de derechos humanos y remonta, entre otros obstáculos, el criterio recientemente sostenido por la Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009, el pasado 9 de marzo de 2010, en donde reconoció la validez constitucional del artículo 5º, fracción V, inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con lo cual se restringieron las atribuciones del organismo público de derechos humanos.

La reforma que se propone establece en forma genérica que ninguna autoridad puede negarle la información requerida, incluso aquella con carácter reservado, sin embargo, en tanto órgano del Estado, la Comisión Nacional estará obligada a manejar con dicho carácter la información que se le proporcione. De esta forma, no se pone en riesgo el manejo de la información solicitada y entregada, en la medida en que se trata de un ejercicio de colaboración entre entes públicos, que le permitirá desarrollar



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

cabalmente el mandato constitucional de proteger los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano.

Asimismo, con el fin de maximizar el resultado de la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, el Ministerio Público podrá tomarlo en cuenta, para lo cual uno de los elementos claves en el ejercicio de la acción penal debe ser, precisamente, la utilización de las evidencias recabadas durante la investigación y su valoración realizada por la Comisión.

De igual forma se plantea que -cuando proceda- el resultado de la investigación deberá derivar en acciones o denuncias ante la autoridad competente:

Lo anterior se propone adicionado al apartado B del artículo 102 constitucional, dos nuevos párrafos, en los siguientes términos:

Asimismo, investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.

Respecto a la iniciativa que reforma el artículo 105 constitucional, presentada por los Senadores José Luis García Zalvidea, Rubén Fernando Velázquez López, Jesús Garibay García y Lázaro Mazón Alonso, misma que propone modificar el inciso g) de la fracción II para establecer que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que México sea parte.**

Cabe señalar que el pasado 4 de marzo la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 22/2009 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en dicha resolución la Suprema Corte de Justicia determinó que las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por organismos públicos de derechos humanos sólo pueden hacerse valer por violaciones a la Constitución Federal y que, por tal razón, estos organismos únicamente pueden promover esta vía contra leyes que estimen violatorias de derechos consagrados en nuestra Carta Magna. Esta resolución restringe la legitimación de los organismos públicos de protección de los derechos humanos (CNDH y los de las 32 entidades federativas) para promover acciones de inconstitucionalidad, pues únicamente podrían argumentar violaciones a los derechos que la Constitución Política expresamente reconoce.

Ante este escenario, estas comisiones unidas consideran que es fundamental que en concordancia con lo recientemente aprobado en materia de amparo, así como lo propuesto en el presente dictamen, se adecue el marco constitucional a efecto de que los derechos humanos reconocidos internacionalmente cuenten con un mecanismo del control abstracto en las acciones de inconstitucionalidad. Es por ello que estimamos pertinente hacer la mención explícita a los tratados internacionales, como un parámetro normativo que deberá ser utilizado por la Suprema Corte de Justicia en este proceso constitucional.

Lo anterior, en los términos que propone la iniciativa referida:

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



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

Finalmente, estas comisiones sugieren reformar los artículos 15 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de adecuar la terminología y la actualización que se plantea en el presente dictamen sobre derechos humanos y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano.

Por lo que hace al régimen transitorio, se considera pertinente y acertado que la entrada en vigor de la misma suceda al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, ya que no existen razones para prever una *vacatio legis* mayor.

Lo anterior con las siguientes excepciones:

- La expedición de la legislación a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1º constitucional referente a la reparación; la del artículo 11 constitucional. Así como de la leyes reglamentarias del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías; del artículo 33 constitucional en materia de expulsión de extranjeros.

Las cuales deberán ser expedidas en un plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del decreto.

- Para los casos previstos en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional, que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor esta reforma, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los continúe desahogando hasta su conclusión.
- Lo referente a la reforma al inciso B del artículo 102, constitucional, en lo tocante a la obligación de las Legislaturas de los Estados de la República y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de garantizar la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, así como las reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se propone otorgar el plazo de un año contado a partir del día siguiente de la



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

publicación del decreto, para que realicen las adecuaciones constitucionales necesarias.

Por último, también en el sistema transitorio, se propone incorporar la determinación de que todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto serán derogadas.

Una vez hechas las anteriores consideraciones, y conforme a las mismas, estas comisiones presentan las siguientes:

V. CONCLUSIONES

Los avances que han tenido el derecho internacional de los derechos humanos y los sistemas constitucionales en materia de protección y salvaguarda de los derechos humanos deben ser adoptados en nuestro sistema constitucional para hacer frente a los rezagos existentes, los cuales derivan entre otras cosas, de la falta de armonización entre el derecho internacional consuetudinario y el derecho interno.

Para ello se propone modificar desde el enunciado del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reforzar el criterio universalmente aceptado de que los derechos no son producto de una concesión del Estado ni de un acto legislativo, sino constituyen un ámbito de libertad propio del ser humano que debe ser amparado por el Derecho y por las instituciones estatales.

Con el objeto de respetar cabalmente los principios constitucionales y nuestra tradición jurídica, la propuesta que se hace para lograr la complementariedad entre las normas internacionales y las internas es el que se ha denominado como principio "de interpretación conforme", según el cual se deja en manos del Poder Judicial de la Federación hacer efectivamente aplicables los tratados y convenios de derecho internacional suscritos por México.

Se añaden otras propuestas que en su conjunto generan un sistema más amplio, integral y de mayor efectividad para la protección de los derechos humanos, en el que se incluye un reforzamiento a los organismos públicos no



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

jurisdiccionales -Comisión Nacional de los Derechos Humanos y organismos de protección de carácter local.

En atención a los anteriores razonamientos, estas comisiones unidas emiten dictamen favorable para que se apruebe la reforma a los artículos 1º, 3º, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se eleven a rango constitucional los derechos humanos con lo que se amplía su reconocimiento y protección en nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, estas comisiones unidas someten a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de Decreto de la Minuta de referencia, con las modificaciones aquí señaladas, por lo que deberá sujetarse a la consideración de la Colegisladora para los efectos del artículo 72, apartado E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

PROYECTO DE DECRETO

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

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



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Título Primero
Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus garantías

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las **personas** gozarán **de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio** no podrá restringirse ni suspenderse, **salvo** en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos antes señalados.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)
(...)

Artículo 3º. (...)

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

I a VIII. (...)
dicta

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En caso de persecución, toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo. La ley regulará su procedencia y excepciones.

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

Artículo 18. (...)

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

(...)
(...)
(...)
(...)
(...)
(...)
(...)

Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión podrá **restringir o** suspender en todo el país o en lugar determinado **el ejercicio de los derechos y** las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la **restricción o** suspensión se contraiga a determinada **persona**. Si la **restricción o** suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde. **En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de religión; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.**

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

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

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

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

(...)

Artículo 89. (...)

I a IX. (...)

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

XII a XX. (...)

Artículo 97. (...)

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

(...)



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

(...)
(...)
(...)
(...)
(...)
(...)

Artículo 102.

- A. (...)**
- B. (...)**

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

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

(...)

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

(...)
(...)

La elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e informado, en los términos y condiciones que determine la ley.

(...)
(...)

Asimismo, investigará hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.

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

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

a - k) (...)
(...)
(...)

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

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

a - f) (...)



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que México sea parte.**

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(...)

(...)

(...)

III. (...)

(...)

(...)

TRANSITORIOS

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

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

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

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



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

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

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

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

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

Las adecuaciones a esta ley deberán contener los términos, condiciones y circunstancias bajo los cuales se activará la facultad de investigación establecida en el párrafo undécimo del apartado B del artículo 102 del presente decreto, dentro de los que se establecerá como una de las condiciones para el ejercicio de esta facultad, que el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, deba obtener la aceptación favorable de la mayoría del Consejo Consultivo de la misma. En tanto no se expidan las modificaciones a esta ley, se aplicará lo señalado en este artículo.

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

Dado en la Sala de Comisiones del Senado de la República, a los 7 días del mes de abril del año 2010.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Senador Pedro Joaquín Coldwell
Presidente

Senador Ulises Ramírez Núñez
Secretario

Senador Rubén F. Velázquez López
Secretario

Senador Alejandro González Alcocer
Integrante

Senador Alejandro Zapata Perogordo
Integrante

Senador Luis Alberto Villarreal García
Integrante

Senador Ricardo Torres Origel
Integrante

Senador Jesús Murillo Karam
Integrante

Senador Fernando Baeza
Meléndez
Integrante

Senador Felipe González González
Integrante

Senador Fernando Castro Trenti
Integrante

Senador Pablo Gómez Álvarez
Integrante

Senador Silvano Aureoles Conejo
Integrante

Senador Luis Maldonado Venegas
Integrante

Senador Jorge Legorreta Ordorica
Integrante



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Senador Alejandro Zapata Perogordo
Presidente

Senador Fernando Baeza Meléndez
Secretario

Senador Pablo Gómez Álvarez
Secretario

Senador Sergio Álvarez Mata
Integrante

Senadora Ludivina Menchaca Castellanos
Integrante

COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO

Senador Graco Ramírez Garrido Abreu
Presidente

Senadora Emma Lucía Larios Gaxiola
Secretario

Senador Renán C. Zoreda Novelo
Secretario

Senador Ramón Galindo Noriega
Integrante

Senadora Guillermo Anaya Llamas
Integrante

Senador Melquiades Morales Flores
Integrante

Senadora Alejandro Moreno Cárdenas
Integrante

Senador Jesús Garibay García
Integrante