

La reforma constitucional en derechos humanos ¿Otra vez “la Constitución ambivalente”?

María del Refugio González

I. Introducción

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, ha sido una de las más importantes en la materia que ha tenido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Modificó la denominación del Capítulo Primero, Título Primero y once artículos: 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II, inciso g). En los próximos minutos se hará referencia a las modificaciones más relevantes, precedida de un breve marco histórico que la contextualiza.¹

II. El agotamiento del modelo de la Revolución mexicana y el inicio de un nuevo modelo

Poco antes de la transición del Ejecutivo Federal, durante los años 1998 y 1999, en un trabajo sobre las transiciones y los diseños institucionales en nuestro país, José Antonio Caballero y la que esto escribe planteábamos que, desde el punto de vista del diseño institucional de la Constitución, a partir de 1982 se había iniciado el tránsito hacia un nuevo modelo de Estado, que dejaba de lado el social revolucionario que se formó, desarrolló y agotó, entre 1920 y 1967. Al agotarse, comenzó a ser sustituido por otro, como suele suceder en la historia del derecho.²

Hace poco más de dos décadas, el país llegó al punto del agotamiento del proyecto nacional de la Revolución mexicana, y nos parecía que iniciaba un viraje en el cual, sin abandonar del todo el contenido social, se buscaba otra forma de aproximarse a la realidad a través de la construcción de nuevos diseños institucionales. En aquel entonces se hablaba de una modernización,³ de la transición a la democra-

1 Agradezco a Mireya Castañeda, hoy investigadora del CENADEH, el apoyo de investigación para elaborar esta ponencia.

2 María del Refugio GONZÁLEZ y José Antonio CABALLERO JUÁREZ, “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, Editores, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp.47-93; el trabajo se basó en las reformas constitucionales habidas entre 1917 y 1999.

3 La palabra “moderno”, con referencia a problemas jurídicos, pueden verse en López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, pp. 8 y ss., cit. nota 72.

cia,⁴ que fue el más socorrido y otros autores lo planteaban el hecho en términos de la actualización del texto constitucional a la nueva realidad social, política y económica,⁵ conforme a la ya casi centenaria tradición de adecuar la Constitución escrita a la real mediante la acción del constituyente permanente.⁶

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, los contenidos de la agenda permitían vislumbrar algunos cambios importantes sobre la forma en la que se había venido entendiendo la Constitución en México y entre ellos, señalábamos las entonces recientes modificaciones en materia económica, en derechos humanos, en participación política y en el Poder Judicial. Percibíamos, por una parte, un proceso de fortalecimiento del Estado de derecho,⁷ y por la otra, un viraje en el papel del Estado en la economía. En el primer caso, la Constitución dejaría de ser el “conjunto de aspiraciones del pueblo mexicano” para convertirse en “el catálogo de los derechos y las obligaciones de los mexicanos”. En el segundo, el cambio se observaba y se produjo en la reducción del aparato estatal en el diseño de la política económica, esto es, más una rectoría, que la participación activa del Estado en la economía.

Hasta el año 2000 el proceso de fortalecimiento del Estado de derecho se sustentaba en que se incentivó la participación política de la población;⁸ asimismo, se modificaron las competencias de los poderes, especialmente el Judicial,⁹ aunque la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo seguía teniendo un papel clave en el ejercicio del poder y el diseño institucional, especialmente en materia económica.

Por otro lado, se registró una intensa actividad en materia electoral por la mayor pluralidad en la representación política y la transparencia de los procesos y aunque todavía se ejercía fundamentalmente a través de los partidos,¹⁰ la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial federal en 1996 representó un avance definitivo. Asimismo, se crearon mecanismos para un control más eficaz del ejercicio del poder.

En materia de derechos humanos, podemos destacar la reforma de 1992 al artículo 102 de la Constitución que creó los órganos no jurisdiccionales de protección

4 Buscar un autor de transición a la democracia

5 Véase Fix Zamudio, H., “¿Constitución renovada o nueva Constitución?”, en *Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución...*, cit. nota 77.

6 Lo que se inscribe en el tipo de diseño institucional correctivo, en tanto que el constructivo implicaría crear una nueva realidad o modo de interacción entre gobernantes y gobernados. Huerta, Carla, “Constitución y diseño institucional”, en *Transiciones y diseños institucionales*, María del Refugio González y Sergio López Ayllón, editores, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, 432 p. (Serie Doctrina Jurídica, Núm. 3); reimpresión, 2000; p. 103.

7 Los inicios de este proceso pueden ubicarse desde los años sesenta, aunque la reforma política de 1977 puede considerarse como el inicio definitivo de la tendencia.

8 Esto parecía significar el final del monopolio de los esquemas corporativos de participación. En ese sentido, las cámaras, los sindicatos y el partido hegemónico han dejado de ser los únicos actores para lograr los consensos políticos.

9 Es el caso de la paulatina sustitución de criterios políticos por criterios jurídicos en la interpretación de la ley, en aquellos casos que afectan de manera significativa al sistema.

10 Estudios empíricos recientes demuestran que la sociedad de la última década del siglo también sufrió transformaciones. Véase Ulises Beltrán *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1997.

de los derechos humanos, tanto en la federación como en los estados; algunos de ellos fueron autónomos respecto de los gobiernos cuya actividad vigilan.¹¹

Se modernizaron las relaciones de las Iglesias con el Estado partiendo de la base del reconocimiento jurídico de las primeras. Esta reforma marca el fin de uno de los postulados más radicales del proyecto nacional revolucionario.

La reforma al Poder Judicial fue uno de los aspectos más relevantes de los cambios.¹² Entre 1994 y 1996 se modificó su estructura, empezando por la Suprema Corte de Justicia, para transformarla en los hechos en un tribunal constitucional; se fijaron las facultades del Consejo de la Judicatura y se plantearon las bases para el establecimiento de una carrera judicial.

En materia municipal, se modificó el artículo 115 para permitir una mayor autonomía institucional lo que hizo posible que el pluralismo se reflejara en el nivel municipal y generó numerosas transformaciones en la forma de participación y de gestión local;¹³ se fortaleció la vida institucional en el municipio, al concedérsele facultades legislativas y establecerse con mayor precisión sus competencias. Además, la controversia constitucional, establecida en el artículo 105, equiparó al municipio con un poder semejante al federal y al estatal.

Otros cambios significativos se plasmaron en las reformas a los artículos 4o. y 32 de la Constitución aprobadas en 1992 y 1997, respectivamente; en el primer caso, se reconoció a México como una Nación pluricultural y en el segundo, se admitió la posibilidad de los mexicanos a aspirar a una segunda nacionalidad. Dado que desde la perspectiva del Constituyente de 1917 los mexicanos aparecíamos como un grupo homogéneo estas modificaciones rompieron otro pilar del modelo revolucionario.¹⁴

En materia económica destacaban los cambios a los artículos 25, 26, 27 y 28,¹⁵ que redujeron el papel de la federación como encargada de impulsar el desarrollo nacional proponiendo la participación de estados y municipios en dicha función y disminuyendo el carácter rector del Estado a través de los poderes federales.

En materia agraria las modificaciones al artículo 27 de la Constitución hechas en 1992 constituyeron un viraje de capital importancia ya que el proyecto nacional había concebido al sector agrario como uno de los pilares básicos de la política me-

11 La autonomía de las instituciones ha sido un recurso muy socorrido por el diseño institucional mexicano contemporáneo; pretende garantizar que las instituciones que la reciben podrán funcionar y emitir sus decisiones libres de toda influencia gubernamental. La proliferación de estos organismos autónomos debe observarse no sólo como una consecuencia del autoritarismo que caracterizó la práctica política mexicana del siglo XX, sino también como respuesta a la fractura del esquema rígido de la división del poder. En esa dirección apunta la creación del Banco de México, autónomo, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos humanos, entre otros.

12 Véase Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, pp. 167-221, cit. nota 1.

13 Véase Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

14 En esos momentos se discutía una nueva reforma constitucional con respecto a los derechos y la cultura indígenas.

15 Reforma de 3 de febrero de 1983.

xicana. Dichas modificaciones flexibilizaron el marco jurídico de la propiedad agraria, permitiendo la llegada de recursos para financiar la explotación de la tierra y su enajenación, para que las condiciones del mercado guiaran los criterios de tenencia y explotación de la tierra. Es precisamente esta modificación la que consideramos paradigmática de los cambios que desde la perspectiva económica se propusieron en esos años.¹⁶

Sin embargo, señalábamos que la discusión sobre las bondades de un modelo (el de las reformas) sobre el otro (el del proyecto nacional) se hallaba pendiente y aunque se mitigaron los excesos autoritarios del sistema mexicano persistían rasgos de autoritarismo tanto en la legislación como en el contacto cotidiano de los ciudadanos con los órganos de gobierno.

Ya entonces advertíamos sobre el creciente papel del derecho internacional en el sistema jurídico mexicano y la incorporación del país al mundo globalizado en diversas materias.

El conjunto de las reformas permitía apreciar que persistía la estructura formal del Estado de Derecho, existente desde 1857, aunque algunos diseños institucionales apuntaban hacia una mejor protección de la Constitución, un nuevo equilibrio en la división del poder y una más amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones. Un elemento fundamental para enfatizar lo anterior es que la parte dogmática de la Constitución, en algunos de sus artículos no había sido reformada desde 1857; además, a nuestro juicio permanecían elementos del modelo que llamamos central, de tipo autoritario, sobre todo en lo que se refiere a las facultades de los poderes federales.

El agotamiento del proyecto de la Revolución mexicana y las singularidades del régimen a que dio origen, fueron dejando espacios que ocuparon varios actores que, en el modelo de la Revolución, quedaron excluidos; entre ellos, las iglesias, los empresarios y los ciudadanos.

Para terminar, afirmamos que a pesar de los enormes cambios de las últimas décadas, anteriores al año 2000, el Estado de derecho no estaría al alcance de todos los mexicanos mientras existieran condiciones de extrema pobreza en amplias regiones del país, un hecho cuya principal consecuencia todavía mantiene la brecha entre la Constitución real y la escrita.¹⁷

16 Una análisis sobre los efectos de esta reforma puede verse en Zepeda, Guillermo, *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

17 María del Refugio GONZÁLEZ y José Antonio CABALLERO JUÁREZ, "El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917", coautor José Antonio Caballero Juárez, en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, Editores, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp.47-93

III. La oscilación entre el autoritarismo y el reconocimiento pleno de los derechos humanos

En la década que va del año 2000 a 2011, como es usual entre nosotros, se hicieron numerosas reformas a la Constitución. En materia de Derechos humanos se realizó la reforma indígena, se reconocieron los derechos de la niñez, se abolieron casi todas las formas de discriminación, se prescribió el acceso a la cultura, el derecho a la información y la protección de los datos personales y se reguló la suspensión de garantías, limitándola. Asimismo, se reconocieron las garantías de la víctima u ofendido, se admitió la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y se estableció la justicia para adolescentes.

En otras materias, se hicieron reformas a las facultades del Congreso y se “desacralizó” la figura presidencial estableciendo que para cierto tipo de ausencias no requería la aprobación del Congreso, se abrogó el llamado “veto pasivo” y se dieron directrices para la planeación democrática. Por último, por primera vez en la historia de nuestro país se reconoció la responsabilidad patrimonial del Estado. Hasta aquí, todo parece indicar que las conclusiones de José Antonio Caballero y la que esto escribe eran correctas, y las tendencias que entonces señalamos iban por el camino correcto, pero la globalización también repercutió en la delincuencia organizada y por ello se realizaron algunas reformas a la Constitución, que bajo el rubro de la seguridad nacional, parecen poner en entredicho algunos de los principios capitales del Estado de derecho.

El meollo de la cuestión se encuentra en la llamada reforma penal que modificó las garantías del debido proceso, hasta casi nulificarlo según numerosos autores; se permitió la figura del arraigo, ampliando los plazos para permanecer detenido sin consignación a la autoridad ministerial y se desató la llamada “guerra contra el narcotráfico y/o la delincuencia organizada”, que a juicio de muchos rompe de cuajo con el estado de derecho y no sólo por la función que se ha asignado a las fuerzas armadas.

Lo anterior nos regresa a la llamada por Martín Díaz hace casi dos décadas “Constitución ambivalente”, pero ahora no por los derechos individuales y las garantías sociales, sino por los polos del autoritarismo y la protección de los derechos humanos, que hoy parecen caracterizar a la Constitución. Veamos ahora en qué consistió la reforma en materia de derechos humanos, considerada por muchos un hito en la protección de estos derechos desde la expedición de la Constitución de 1917.

IV. La reforma constitucional sobre derechos humanos

Paso a describir las principales reformas de la Constitución en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, refiriendo algunas de las motivaciones del poder revisor de la Constitución, a partir de los Dictámenes de las Cámaras.

A. El Título Primero y el Artículo 1°

1. Cambio a Derechos Humanos

a. En el Título Primero

En la historia constitucional mexicana la Constitución de 1857, en su Capítulo Primero, del Título Primero denominó “Derechos del Hombre”, aquellos derechos que reconoció y protegió como fundamentales.

La Constitución de 1917 optó por el término “Garantías Individuales” recogiendo en gran medida el contenido del primer capítulo de la Constitución anterior, con adiciones muy importantes en materia agraria y la protección de los derechos laborales.

La reforma constitucional modificó la denominación a “De los Derechos Humanos y sus garantías”. Los motivos, primordialmente fueron dos: 1) El cambio a: “De los derechos humanos” se hizo con la finalidad de manejar una denominación acorde a los estándares internacionales, reforzados por los compromisos que ha adquirido el Estado mexicano a través de la ratificación de los tratados internacionales en la materia, porque la expresión “garantías individuales” otorgadas por la Constitución, no estaba acorde con el reconocimiento universal de los derechos humanos que prevalece a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. 2) Mantener la expresión “y sus garantías” tuvo por objeto no apartarse de la original intención del legislador constitucional y destacar la efectividad de la protección de estos derechos.

a. En el artículo primero

El corazón de la reforma —como adelante se verá— se encuentra en el artículo primero constitucional, por muy diversas razones, he de referirme ahora al cambio del vocablo “garantías” por la expresión “derechos humanos”, en el primer párrafo:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, [...] ¹⁸.

Siguiendo la letra y el espíritu del cambio de denominación en el título, en el artículo primero constitucional se realizó la misma adecuación; aunque hay otras modificaciones que también deben señalarse.

2. Incorporación de lenguaje neutral

El texto del artículo primero constitucional, en su primer párrafo indica:

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

¹⁸ El texto anterior decía: En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Hay que destacar el cambio de “individuo” a “persona”, que fue argumentado en la Cámara de Diputados, sobre la base de la inclusión de lenguaje de género,¹⁹ lo que fue asumido por la de Senadores para incorporarlo también en otros artículos.

El *Informe sobre el lenguaje no sexista en el Parlamento Europeo* refiere que la utilización del masculino con valor genérico en plural es frecuente, se aplica a hombres y mujeres conjuntamente cualquiera que sea el número de ellos y de ellas en el grupo. “No obstante, el uso del masculino genérico puede producir ambigüedades y confusiones que pueden dar lugar a una falta de visibilidad de las mujeres en el discurso, por lo que conviene recurrir a técnicas de redacción que permitan hacer referencia a las personas sin especificar su sexo”.

Uno de los antecedentes más importantes en la inclusión de un lenguaje neutral puede localizarse en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, durante cuya redacción Eleanor Roosevelt exigió que se reemplazara la frase “todos los hombres” por “todos los seres humanos.”

La intención de incorporar un lenguaje neutral por el poder revisor o constituyente permanente, se observa con claridad en sus dictámenes y también fue utilizado en los artículos 11, 33 y 102 apartado B.

3. Cambio de otorgar a reconocer

Como se pudo ver, en el artículo primero, párrafo primero, la reforma también modificó el verbo “otorgar” por “reconocer”, con lo que el poder revisor buscó dejar en claro que los derechos son inherentes a las personas y el Estado simplemente reconoce su existencia.²⁰

Las Comisiones respectivas de la Cámara de Senadores indicaron: “queda claro que ahí se encuentra el corazón de la reforma”, y agregaron “pues 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”.²¹

4. Incorporación de tratados internacionales

Asimismo en este artículo y párrafo se encuentra el germen de una profunda transformación de todo el orden jurídico mexicano ya que se estableció expresamente el reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales, que México sea parte, con la única diferencia de su fuente.²²

Con ello, la reforma deja abierto el campo de la aplicación a todo tratado internacional vinculante para México en el que se reconozcan derechos humanos, a diferencia de la tendencia en otros países, que en años recientes han dado un trato preferencial a los tratados de derechos humanos.

19 Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de abril de 2009, anexo XVI, p. 44.

20 Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de abril de 2009, anexo XVI, p. 44.

21 Cámara de Senadores, *Gaceta del Senado*, 8 de abril de 2010, p. 152.

22 Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de abril de 2009, anexo XVI, p. 43.

El artículo 105, fracción II, inciso g) incorporó a la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de ejercitar acciones de inconstitucionalidad, la de interponerlos contra leyes o tratados que afecten derechos humanos consagrados, también, en tratados internacionales.

5. Principio pro-persona

El segundo párrafo del artículo primero constitucional,²³ conforme a la reforma señala:

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

En el párrafo antes citado se incorporó lo que se conoce como el principio *pro persona*, antes denominado principio *pro homine*, el cual indica que ante dos normas, una Constitucional y otra de un tratado, se preferirá la que más proteja a la persona al momento de la interpretación. La Cámara de Diputados respecto a esta adición indicó: “la incorporación del principio *pro persona* obedece a la obligación del estado de aplicar la norma más amplia, a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a las interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”.²⁴

Con este criterio se aplica el criterio de interpretación y no el de jerarquía de las normas, en el que según la jerarquía que se otorga es la norma que prevalece.

6. Incorporación de los principios de derechos humanos

En el mismo artículo primero, en el tercer párrafo²⁵ se indica:

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. [...]

Con ello, se establecen en el texto de la Constitución los principios de los derechos humanos: 1) *Universalidad*, que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, 2) *Interdependencia*, unos se encuentran ligados a otros, 3) *Indivisibilidad*, por ser infragmentables y 4) *Progresividad*, por la prohibición de cualquier retroceso.²⁶

7. Obligaciones de las autoridades

Como antes se dijo, el artículo primero en su tercer párrafo prescribe que: **“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de**

23 El texto completo de este párrafo es nuevo, ya que el anterior tenía otra redacción y otra materia.

24 Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de abril de 2009, anexo XVI, p. 44.

25 También se trata de un texto nuevo, ya que el anterior tenía otro contenido.

26 Cámara de Senadores, *Gaceta del Senado*, 8 de abril de 2010, pp. 156-157.

promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Asimismo, prescribe que:

[...] el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Con ello se establece la obligación de las autoridades de salvaguardar los derechos humanos, investigar cualquier violación a los mismos, establecer sanciones para quien los vulnere y reparar los daños.

8. Discriminación sexual

En el último párrafo del artículo primero constitucional a la prohibición a la discriminación, por “las preferencias” se adicionó “**sexuales**”, esta fue una de las partes de la reforma que más polémica ocasionó en el debate en las legislaturas de los Estados, ocasionando que el número final de éstas que aprobaron las reformas fuera de 21, solamente.

B. Modificaciones en los artículos 3, 18 y 89

En los artículos 3, 18 y 89 la modificación consistió en incorporar el respeto a los Derechos Humanos en la educación, el sistema penitenciario y la política exterior mexicana, en este último caso, además su protección y promoción.

C. Modificaciones al artículo 11

Al artículo 11 constitucional se adicionó un segundo párrafo en los siguientes términos:

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

Con ello se incorporaron a la Constitución los derechos de asilo y refugio, lo que ha causado fuertes críticas por no seguir los conceptos establecidos en los tratados y legislación aplicables.

D. Modificaciones al artículo 29

El artículo 29 constitucional, que ya preveía la suspensión de garantías individuales, con la reforma constitucional fue modificado para incluir también la suspensión de derechos y modificar el procedimiento, adicionando lo que se conoce como “el núcleo duro de derechos.”

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida

y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Hasta aquí el texto conforme a las reformas del 2 de agosto de 2007; la de 2011, agrega:

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

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

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

Pero el artículo 29 constitucional incorporó lo que se conoce doctrinalmente como “núcleo duro”, es decir un listado de derechos que no puede ser sometido a la restricción o suspensión.

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

Algunos tratados internacionales de derechos humanos ya incluían cláusulas con núcleo duro, pero el artículo 29 es más amplio.

E. Adición al artículo 33

El artículo 33 constitucional, relativo a los extranjeros había recibido amplias críticas por no seguir los estándares internacionales, entre otras disposiciones estaba en contra del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque facultaba al Poder Ejecutivo para realizar la expulsión sin juicio previo. El primer párrafo fue modificado y al texto original le fue adicionado un párrafo tercero que a la letra dice:

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

Además, se adicionó un segundo párrafo en los siguientes términos:

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.

D. Reformas al artículo 102 apartado B.

1. Comparecencia de las autoridades por incumplimiento de Recomendaciones

Al artículo 102 apartado B, se le adicionó un segundo párrafo que indica:

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.

La Cámara de Senadores expuso que “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, [...] proponen obligar a todo servidor público a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos”.²⁷

Se estableció la posibilidad de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o los organismos estatales soliciten la comparecencia, ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente o las legislaturas estatales, de las autoridades que se nieguen a cumplir sus recomendaciones.

2. Ampliación de la competencia de la CNDH

Originalmente los organismos protectores de derechos humanos: jurisdiccional, no tenían competencia en asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales; la reforma sólo incluyó la prohibición de los dos últimos, con lo que amplió la competencia de la CNDH a la materia laboral, en el párrafo tercero, lo que ha empezado a operar sin tener todavía leyes reglamentarias.

27 Cámara de Senadores, *Gaceta del Senado*, 8 de abril de 2010, p. 178.

3. Autonomía de los organismos estatales

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y algunos de los organismos estatales de derechos humanos ya contaban con autonomía, pero otros aún no. Con la reforma se adicionó al mismo artículo 102 apartado B, un párrafo quinto que establece lo siguiente:

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.

4. Elección por consulta pública

En este mismo artículo, se adicionó un párrafo octavo que incorpora en la Constitución la consulta pública para la elección de los titulares de los organismos de derechos humanos y del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de la manera siguiente:

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

La ley de la CNDH ya contemplaba la realización de una amplia auscultación, pero ahora queda establecido en el texto constitucional, también para el Consejo Consultivo.

5. Conocimiento de violaciones graves

Por último, la reforma constitucional transfirió la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para conocer violaciones graves, adicionando un párrafo décimo primero al mismo artículo 102, apartado B, al párrafo en los siguientes términos:

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

Este fue el punto que causó más polémica en el debate del Congreso porque se consideró que otorgaba excesivas facultades a la CNDH, porque originalmente se hacía partícipe al Consejo Consultivo de la deliberación y conocimiento. Finalmente, quedó en la CNDH, cuyo representante es su Presidente; algunos interpretan que la discusión podría darse al elaborar la Ley Orgánica de los artículos modificados, pero quizá el legislador iría más lejos que el texto constitucional.

Conclusiones

Hasta aquí las reformas. Qué podría decirse a modo de conclusión. Como otras veces en la historia de México, nos encontramos nuevamente ante la disyuntiva de emprender una nueva reforma o “echar a andar las instituciones”. Hay en la mesa de la discusión muchas propuestas que no sabemos si son benéficas o no porque no hemos tenido tiempo para asimilar dos reformas recientes, que constituyen los términos o los cuernos de la disyuntiva, “el autoritarismo” de un lado, y “el respeto a los derechos humanos” del otro.

No me parece que la cuestión deba resolverse con nuevas reformas constitucionales cuando lo que nos urge es dictar todas las leyes reglamentarias de la publicada el 10 de junio de 2011, que se discutió más de diez años, y de 2009 a 2011 de manera sistemática; modificar los códigos civiles, penales y de procedimientos, “hacer talacha” es lo que más urge y no diseñar nuevos cambios que no tienen consenso.

Sólo si hacemos la tarea en todas las materias que hoy tenemos pendientes sabremos si otras reformas son realmente necesarias o asumimos las consecuencias de lo que ya tenemos regulado.

Lista de referencias

- BELTRÁN, Ulises, *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1997.
- Cámara de Senadores, *Gaceta del Senado*, 8 de abril de 2010.
- Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de abril de 2009, anexo XVI.
- FIX-Fierro, Héctor, "Poder Judicial", en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Serie Doctrina Jurídica, Núm. 3), 1999, reimpresión, 2000.
- GONZÁLEZ María del Refugio y José Antonio Caballero Juárez, "El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917", en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, Editores, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- HUERTA, Carla, "Constitución y diseño institucional", en *Transiciones y diseños institucionales*, María del Refugio González y Sergio López Ayllón, editores, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Serie Doctrina Jurídica, Núm. 3), 1999, reimpresión, 2000.
- ZEPEDA, Guillermo, *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ZICCARDI, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1995.