

## Reforma constitucional en materia de derechos humanos

Dr. Sergio Ayala-Sandoval\*

\* Colegiado Constituyente.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo I del título Primero; se reformó y adicionó a diversos artículos de la Constitución Federal, a través del cual se reconocen constitucionalmente los Derechos Humanos de las personas y se establecen las garantías para lograr su efectiva protección y la referencia de las implicaciones derivadas para el orden Jurídico Nacional, especialmente en cuanto a los instrumentos internacionales en la materia, a los cuales ya se les considera con jerarquía constitucional y plena eficacia normativa.

### ¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?

La legislación que define en términos generales a los derechos humanos como *el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada.*

### ARGUMENTOS QUE DIERON ORIGEN A LA EMISIÓN DEL DICTAMEN

Como es de apreciarse, con la Carta Magna de 1917 y sus garantías individuales, México traduce la voluntad del pueblo en un significativo cambio jurídico y político, parte de ello se consigna en las llamadas garantías sociales, con lo que se inicia el llamado constitucionalismo social, al introducir los derechos de corte social, es decir, hipótesis normativas que otorgan derechos específicos a grupos de la sociedad desprotegidos, pretendiendo con ello generar una igualdad social, como se establece en los artículos 3, 27 y 23.

Los derechos a la vida, a la libertad y a la dignidad de las personas que fueron seriamente conculcados durante la Segunda Guerra Mundial, de ahí que la conciencia internacional,

expresada en la Organización de las Naciones Unidas, ante las atrocidades del holocausto y dispuesta a evitar las reedición del genocidio, se definió en un documento básico cuales eran los derechos fundamentales del individuo, dejándolos plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1948, que constituye uno de los más importantes antecedentes de los llamados *Derechos Humanos*.

En el proceso evolutivo de los derechos humanos, las naciones han ido creando la normatividad que en el ámbito internacional se requiere para fortalecerlos, como han sido la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

Los anteriores instrumentos jurídicos son lo más representativos a nivel internacional y han servido como base para el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos. Estos documentos han sido una de las vías para insertar adecuaciones en el ámbito jurídico de los estados.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, ofrece varias novedades importantes, las cuales pueden cambiar de manera profunda la forma de *concebir, interpretar y aplicar* tales derechos en México.

1. La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución cambia, dejando atrás (al menos en parte) el anticuado concepto de «garantías individuales». A partir de la reforma se llama «De los Derechos Humanos y sus garantías». La expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de «derechos fundamentales».

Este artículo puede ser consultado en versión completa en <http://www.medigraphic.com/rma>

2. El artículo primero constitucional, en vez de «otorgar» los derechos, ahora simplemente los «reconoce». A partir de la reforma se reconoce que toda persona «goza» de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos.
  3. En el mismo artículo primero constitucional se recoge la figura de la «interpretación conforme», al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.
  4. Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación «*pro persona*», muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a las titulares de un derecho humano.
  5. Se señala, en el párrafo tercero del artículo primero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano «reconocido» por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén garantizadas.
  6. Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia indivisibilidad y progresividad de los derechos.
  7. El Estado mexicano, señala el artículo 1 constitucional a partir de la reforma, debe prevenir, investigar, sancionar, y reparar las violaciones de derechos humanos.
  8. Queda prohibida la discriminación por causa de «preferencias sexuales». Antes de la reforma, el texto constitucional se refirió simplemente a la prohibición de discriminar por «preferencias», lo que podía generar ciertas ambigüedades sobre el alcance de dicha prohibición. La reforma deja claramente señalado que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho.
  9. Una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos, de acuerdo con lo que a partir de la reforma señala el artículo 3 constitucional.
- Artículo 3o. La educación que imparta el estado tendrá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentara 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.
10. Se otorga rango constitucional al asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce de la misma forma el «derecho de refugio» para toda persona por razones de carácter humanitario. Esto amplía la solidaridad internacional que históricamente ha tenido México hacia las personas que sufren violaciones de derechos en sus países de origen, para quienes deben estar completamente abiertas las puertas del territorio nacional.
  11. Se establece, en el artículo 18, que el respeto a los derechos humanos es una de las bases sobre las que se debe organizar el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Mediante este nuevo añadido al párrafo primero del artículo 18 constitucional la reforma del 10 de junio de 2011 subraya que en nuestras cárceles se deben respetar los derechos humanos y que no puede haber un régimen penitenciario compatible con la Constitución que permita la violación de tales derechos. La privación de la libertad de la que son objeto las personas que delinquen, no justifica en modo alguno que se violen sus derechos humanos, ni por acción ni por omisión de las autoridades.
  12. Tomando como base lo que señala la Convención Americana de Derechos Humanos, se modifica el tristemente célebre artículo 33 constitucional, para efecto de modular la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras. Anteriormente esa facultad la ejercía de forma totalmente arbitraria, sin que se le diera ningún tipo de derecho de ser oído y vencido en juicio a la persona extranjera afectada. Con la reforma ya se señala que se debe respetar la «previa audiencia» y que la expulsión solamente procede en los términos que señale la ley, siempre que se siga el procedimiento que la misma ley establezca. También será una ley la que deberá determinar el lugar y el tiempo que puede durar la detención de un extranjero para efecto de su posible expulsión del territorio nacional.
  13. Se adiciona la fracción X del artículo 89 constitucional para efecto de incorporar como principios de la política exterior del Estado mexicano, la cual corresponde desarrollar al Presidente de la República, «el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos». Esto implica que

los derechos humanos se convierten en un eje rector de la diplomacia mexicana y que no se puede seguir siendo neutral frente a sus violaciones. Si se acreditan violaciones de derechos humanos, México debe sumarse a las condenas internacionales y aplicar las sanciones diplomáticas que correspondan según el ordenamiento jurídico aplicable.

14. Se le quita a la suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad contenida en el artículo 97 constitucional, la cual pasa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Lo cierto es que había sido la propia Suprema Corte la que, con toda razón había pedido que se le quitara este tipo de facultad, que en rigor no era jurisdiccional y que generaba muchos problemas dentro y fuera de la Corte.
15. Se obliga a los servidores públicos que no acepten recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las respectivas comisiones estatales a fundar y motivar su negativa, así como a hacerla pública. Toda recomendación debe ser contestada, tanto si es aceptada como si es rechazada. En caso de que alguna autoridad rechace una recomendación puede ser citada por el senado o por la Comisión Permanente (si la recomendación proviene de la CNDH) o bien por la legislatura local (si la recomendación fue expedida por una comisión estatal).
16. Las comisiones de derechos humanos podrán conocer, a partir de la reforma, de quejas en materia laboral. Solamente quedan dos materias en las cuales resultan incompetentes las comisiones de derechos humanos: los asuntos electorales y los jurisdiccionales.
17. Se establece un mecanismo de consulta pública y transparente para la elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y para los miembros del Consejo Consultivo de la propia comisión.
18. Se Faculta la CNDH para realizar la investigación de violaciones graves de derechos humanos. El ejercicio de dicha facultad se puede dar cuando así lo considere la Comisión o cuando sea solicitado por el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, las legislaturas locales o el Jefe de gobierno del Distrito Federal.

19. En los artículos transitorios, la forma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo. Así, ordena que se emita en el plazo máximo de un a año a partir de su entrada en vigor, una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, una ley sobre asilo; una ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derecho; una ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros y nuevas leyes (tanto a nivel federal como local) de las comisiones de derechos humanos.

Como puede verse, se trata de una reforma que (pese a que es breve en su contenido), abarca distintos temas y aspectos relativos a la concepción y la tutela de los derechos humanos en México. Llega en un momento especialmente delicado, cuando la situación de los derechos humanos en el país se ha degradado considerablemente en el contexto de una exacerbada violencia y de una actuación desbocada e ilegal de un sector de las fuerzas armadas.

Llega también cuando México acumula ya seis sentencias condenatorias de la corte interamericana de los Derechos Humanos que han verificado en el plano internacional lo que ya se sabía: el Estado mexicano presenta profundas deficiencias en la tutela de los derechos.

Por eso es que a partir de la publicación de la reforma constitucional, comienza una tarea inmensa de difusión, análisis y desarrollo de su contenido. Una tarea que corresponde hacer tanto a los académicos como a los jueces, legisladores, integrantes de los poderes ejecutivos, comisiones de derechos humanos y a la sociedad civil en su conjunto.

La Constitución por mejor redactada que esté, no puede cambiar por sí sola una realidad de constante violación a los derechos. Nos corresponde a todos emprender una tarea que se antoja complicada, pero que representa hoy en día la única ruta transitable para que en México se respete la dignidad de todas las personas que se encuentran en territorio. De ahí que además de ser una tarea inmensa, sea también una tarea urgente e indeclinable.

## LECTURA RECOMENDADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

www.medigraphic.org.mx