

Índice

	Título	Página
I.	Presentación	I
II.	Introducción	1
III.	Desarrollo y Justificación de las modificaciones de la propuesta	5
	1. Terminología a emplear por el título primero y el capítulo primero de la Constitución.	5
	2. Reconocimiento de derechos	6
	3. Jerarquía de los Tratados internacionales en materia de derechos humanos y principio <i>pro personae</i>	7
	4. Aplicación y exigencia directa de los derechos humanos e interpretación conforme.	10
	5. Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos	11
	6. Obligación de todas las personas de respetar los derechos humanos	12
	7. Ejercicio individual o colectivo de los derechos humanos	13
	8. Restricciones a los derechos humanos y contenido esencial de los derechos	13
	9. Principio de igualdad ante la ley y derecho a la no discriminación	14
	9.1 <i>Explicitar el principio de igualdad ante la ley</i>	15
	9.2 <i>Ampliación de los motivos por los que se prohíbe discriminar</i>	15
	9.3 <i>Discriminación indirecta</i>	15
	9.4 <i>Fortalecimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres</i>	15
	9.5 <i>Principio de igualdad material o sustantiva</i>	16
	9.6 <i>Obligaciones de establecer medidas especiales temporales</i>	16
	10. Derecho a la vida y prohibición de la pena de muerte y las ejecuciones arbitrarias.	16
	11. Derecho a la integridad personal y prohibición de la tortura los tratos o penas crueles inhumanos y degradantes, la desaparición forzada y la trata de personas.	18
	12. Derecho a la autonomía reproductiva y a la maternidad voluntaria	20
	13. Libertad sexual, derecho a una vida libre de violencia y prohibición de la violencia sexual y reproductiva	22
	14. Educación en derechos humanos	24
	15. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	26
	15.1 Derecho a un nivel de vida adecuado	28
	15.2 Derecho al agua	28
	15.3 Derecho a una alimentación adecuada	29
	15.4 Derecho a un medio ambiente sano	30
	15.5 Derecho a la salud	31
	15.6 Derecho a la seguridad social	31
	15.7 Derecho a una vivienda adecuada	32
	15.8 Derechos culturales	34
	15.9 Derecho al Desarrollo	36
	16. Derechos de los niños, niñas y adolescentes	37
	17. Justicia Militar	39
	18. Derechos de los extranjeros, derecho de asilo y reconocimiento a la condición de refugiado.	41
	19. Mecanismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos	44
	20. Mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos	48
IV.	Propuesta de redacción de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.	52

I. PRESENTACIÓN

La presente propuesta es el resultado del trabajo conjunto entre un grupo amplio de académicos y académicas, y representantes de organizaciones no gubernamentales, quienes han analizado y trabajado las propuestas sobre las reformas necesarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos.

La labor de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en esta dinámica, ha sido propiciar espacios de discusión interdisciplinaria entre los miembros de los grupos y servir como facilitador de las discusiones y propuestas. Asimismo, este ejercicio se enmarca en el Convenio de colaboración suscrito en diciembre de 2006, entre la OACNUDH y el H. Congreso de la Unión, cuyo objeto es contribuir a fortalecer el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que le competen al poder legislativo en materia de derechos humanos.

Las organizaciones de la sociedad civil que han trabajado en el proceso de discusión y elaboración del documento son: Asociación Interamericana de defensa del Ambiente, AIDA; Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC; CÁTEDRA UNESCO; Católicas por el Derecho a Decidir; Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”; Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”; Centro de Reflexión y Acción Laboral, CEREAL; Centro de Alternativas para el Desarrollo Social A.C.; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; FUNDAR Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información y Reproducción Elegida, GIRE; INCIDE Social; Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana; Save The Children; Sin Fronteras A.C.; Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente, CEMDA; Red de Derechos Humanos “Todos los derechos Humanos para todas y todos”.

Los académicos vinculados al proceso son: Juan Carlos Arjona, Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana; José Luís Caballero, Coordinador de la Maestría de Derechos Humanos de la UIA; Miguel Rábago, Profesor de la Facultad de Derecho de la UIA; Santiago Corcuera, Profesor de la Facultad de Derecho de la UIA; Mauricio del Toro, Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM; Miguel Carbonell, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Jorge Ulises Carmona, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Rodrigo Gutiérrez, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Mónica González Contró, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Cesar Astudillo, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Imer Flores, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Sergio Aguayo Quezada, Investigador del Colegio de México, Javier Angulo, Profesor de la Facultad de Derecho del CIDE; Mario Santiago, Profesor de la Maestría de Derechos Humanos de FLACSO; Javier Dondé, Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales, INACIPE; Miguel Sarre, Profesor del Departamento de Derecho del ITAM; Cuauhtémoc Manuel de Dienheim Barriguete, Universidad Latina de América de Morelia

II. INTRODUCCIÓN

México cuenta con una tradición bicentenaria en el reconocimiento de derechos humanos. Desde los Sentimientos de la Nación de 1813, pasando por la Constitución de Apatzingán de 1814, las Leyes Constitucionales de 1934, las Bases Orgánicas de la República de 1842, la Constitución de 1857, hasta concluir con la Constitución de 1917¹, los habitantes del territorio mexicano han gozado de la protección jurídica de un conjunto importante de sus derechos humanos.

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

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

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

Un número importante de países han podido sumarse a esta experiencia debido a que en los últimos 50 años han realizado procesos de Reforma Constitucional integral e, incluso, por procesos de transición en el que han adoptado nuevas constituciones². Tal es el caso, por citar algunos ejemplos, de las llamadas Constituciones de postguerra, como la italiana de 1947, la alemana de 1949 o la francesa de 1958. También ha sido el caso de las constituciones que han surgido como resultado de la transición de regímenes autoritarios a sistemas de gobierno democráticos, como es el caso de la Constitución portuguesa de 1976 y la Constitución española de 1978. De manera más reciente algunos países de Europa del Este han adoptado nuevas constituciones tras la caída del bloque comunista, mientras que son muchos los países americanos que recientemente han reformado por completo sus constituciones, tal es el caso de las Constituciones de Canadá (1982), de Brasil (1988), de Guatemala (1985), de Colombia (1991),

¹ Véase: Rabasa, O. Emilio. *La evolución constitucional de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

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

de Perú (1993), de Ecuador (1998) y de Venezuela (1999). En la mayoría de ellas se ha establecido un catálogo de derechos en sintonía con los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sufrido más de 70 reformas en su Capítulo I, titulado “De las garantías individuales”, mediante las cuales se han integrado nuevos derechos o se ha intentado modernizar y actualizar la formulación de algunos derechos que ya se contemplaban, realmente no se ha podido alcanzar una reforma integral de este Capítulo.

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

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

Consideramos que en el marco del proceso de la Reforma del Estado se abre una oportunidad muy valiosa para plantear la necesidad de generar el debate sobre la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos. Una reforma del Estado no se puede entender sin una reforma estructural en la manera en que se relacionan las Instituciones del Estado con los gobernados. Es decir, sin una reforma que tenga por objeto redefinir la relación de los Poderes del Estado y las personas a partir del reconocimiento de los derechos humanos de los que éstos últimos son titulares y de las obligaciones que surgen para el Estado.

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

Una propuesta que logre situar a la Constitución mexicana en plena armonía con los estándares internacionales y que, a la vez, de respuesta a la realidad social que viven millones de mexicanos y mexicanas. Esta debe abordar un conjunto amplio de temas que de manera estratégica resuelva las deficiencias estructurales de la Constitución y permita que las personas puedan ejercer sus derechos con mucha mayor facilidad y sin ningún tipo de discriminación.

La propuesta que aquí se presenta es parte de un documento más amplio que un grupo de académicos y académicas, así como representantes de organizaciones de la Sociedad Civil están

trabajando con el fin de armonizar plenamente el texto Constitucional con los estándares internacionales de derechos humanos y poder construir un marco jurídico constitucional apropiado para prevenir y resolver los problemas de derechos humanos que se presentan en la realidad. Aquí se presentan aquellos puntos que se consideraron estratégicos en el sentido que de ser aprobados, estaríamos frente a un cambio sustancial en la manera en como la Constitución mexicana y el sistema jurídico mexicano protegen y promueven los derechos humanos.

Adicionalmente, es importante mencionar que esta propuesta toma conciencia del proceso de especificación en relación a ciertos derechos humanos que se expresa en el reconocimiento de derechos de personas o grupos sociales que, debido a situaciones de desventaja o desigualdad en las relaciones sociales por razones de cultura, género, edad, discapacidad física, etc, necesitan una protección jurídica especial. Ejemplo de lo anterior son los derechos de las mujeres y de los niños y niñas. Por otra parte, también asume el proceso de expansión reciente en el catálogo de derechos humanos, en función del valor de los mismos para la comunidad internacional y en relación con las generaciones futuras, como pueden ser el derecho al medio ambiente y al desarrollo.

En aras de realizar una propuesta de reforma constitucional integral, se han incluido derechos humanos específicos, principalmente de las mujeres y de los niños, niñas y adolescentes, por la situación de desventaja y discriminación histórica que han enfrentado en el país. Además, se ha trabajado tomando en cuenta la perspectiva de género como un eje transversal de las reformas propuestas a lo largo de todo el documento.

En este sentido, se propone un conjunto de temas estratégicos a través de los cuáles se buscan alcanzar cuatro objetivos fundamentales:

1. Introducir plenamente el concepto de derechos humanos en la Constitución mexicana.
2. Garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa a los derechos humanos dentro del orden jurídico mexicano;
3. Introducir explícitamente algunos derechos humanos que hasta ahora no se encuentran reconocidos en la Constitución; y
4. Reforzar las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos.

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

La gran mayoría de los temas propuestos han sido presentados por los partidos políticos en las diversas iniciativas de reforma constitucional al Congreso de la Unión durante la pasada y la actual legislatura. Durante el proceso de elaboración de la presente propuesta se revisaron todas y cada una de las iniciativas que se han presentado al Congreso de la Unión en los últimos años y se procuró, en la medida de lo posible, partir de las coincidencias que encontramos en ellas.

También, muchos de los temas que aquí se proponen fueron formulados como recomendaciones o propuestas específicas en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, promovido por la OACNUDH en 2003 y reflejan las demandas y preocupaciones que

diversas organizaciones de la Sociedad Civil y algunos académicos y académicas han formulado desde hace ya algunos años.

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

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

1. Terminología a emplear por el título primero y el capítulo primero de la Constitución.

“Título Primero Capítulo I. De los Derechos Humanos”

Un punto básico de la Reforma Constitucional tiene que ver con una transformación terminológica relativa a la manera en cómo la Constitución denomina a los derechos humanos. El término de “garantías individuales” sustituyó al término de “derechos del hombre” empleado por la Constitución Federal de 1857. En su momento el término de garantías individuales respondía a la tradición académica de esa etapa, pero, sobre todo, al pensamiento liberal imperante a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Aunque el concepto de garantías individuales fue defendido durante buena parte del siglo pasado por algunos de los principales exponentes de la dogmática jurídica³, ya desde hace un tiempo otro grupo de académicos han evidenciado los equívocos y limitaciones que acarrea ese término⁴. Las tres principales críticas son las siguientes:

1. Confunde lo que son los mecanismos de protección de derechos con los derechos mismos, pues en realidad una garantía es un instrumento a través del cual se protege un derecho y no un derecho en sí mismo⁵.
2. Atiende a una concepción individualista y estatalista de los derechos humanos, en la que la principal función de los derechos es el de salvaguardar una esfera de libertad para los individuos y en la cual el Estado cumple sus obligaciones en la mayoría de los casos con no interferir en el ámbito privado de acción de los individuos. En este sentido se privilegia a los derechos civiles y políticos, mientras que reducen los derechos económicos y sociales a simples objetivos programáticos del Estado, poniendo en duda su plena justiciabilidad.
3. Al considerar que los únicos titulares de las garantías son los individuos concretos, niega de entrada la posibilidad de reconocer a ciertos grupos o comunidades la titularidad de los denominados derechos colectivos.

Las iniciativas de Reforma Constitucional presentadas hasta ahora proponen emplear otros dos términos, el de derechos fundamentales y el de derechos humanos. El término de derechos fundamentales tiene su origen en el marco del movimiento francés por la promulgación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (*droits fondamentaux*), aunque cobra mayor fuerza y popularidad gracias a que es el término que emplea la Ley Fundamental de Bonn de 1949 para referirse a los derechos humanos (*Grundrechte*). A partir de ello, muchas Constituciones europeas y latinoamericanas han adoptado dicho término, tales como: la Constitución española de 1789, la Constitución de Brasil de 1988 y la Constitución Colombiana de 1991. En general se entiende que con este término nos referimos a aquellos derechos humanos que han sido reconocidos por un orden jurídico determinado o de manera más específica, a aquellos derechos humanos que han sido constitucionalizados⁶.

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

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

⁵ Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Garantías”, *Jueces para la democracia*, Madrid, núm. 38, julio de 2002. p. 39.

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

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

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

2. Reconocimiento de derechos

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

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

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

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

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

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

3. Jerarquía de los Tratados internacionales en materia de derechos humanos y principio *pro personae*

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

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

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

En el caso específico de los tratados de derechos humanos es importante tomar en cuenta que en su mayoría establecen la obligación por parte de los Estados de tomar todas las medidas necesarias, incluyendo las legislativas, para hacer efectivos los derechos humanos en ellos

contenidos. En este sentido es claro que en la mayoría de los casos la mejor manera de hacer efectivos los derechos contenidos en los tratados internacionales es reconociéndoles la mayor jerarquía jurídica posible dentro del orden jurídico del Estado.

En cuanto al derecho comparado llama la atención que existe una tendencia reciente en varias constituciones a reconocer a los tratados internacionales de derechos humanos una jerarquía superior a la propia constitución o, cuando menos, una jerarquía constitucional⁷. Cada vez son menos los países que siguen otorgando a los tratados internacionales una jerarquía meramente supralegal o legal.

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

En 1999 la SCJN modificó el criterio anterior y se inclinó por la interpretación según la cual se debía entender que los tratados internacionales ocupaban una posición jerárquica por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes federales⁸. Recientemente la SCJN tuvo la

⁷ Entre ellas podemos destacar a la Constitución de Colombia, a la de España, a la de Guatemala, la de Venezuela, la de Alemania y la de Argentina.

⁸ TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por

oportunidad de volver a analizar en abstracto cuál debería ser la posición que le corresponde a los tratados internacionales. A pesar del intenso debate que se suscitó en el pleno de la Corte, finalmente la mayoría de los ministros decidió, en términos generales, reiterar el criterio dado en 1999.

Uno de los puntos centrales de la presente propuesta es reconocer la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano. Algunas de las iniciativas que se han presentado sobre el tema proponen modificar el artículo 133 para hacer este reconocimiento. Sin embargo, la presente propuesta considera que el lugar más adecuado para ello es el artículo primero de la Constitución. Primero, por entender que el artículo 133 tiene la función de establecer las fuentes del orden jurídico mexicano, pero no necesariamente la de establecer un orden jerárquico entre las diversas normas del ordenamiento. Con la referencia que se propone en el segundo párrafo del artículo primero se logra dejar intacto el sistema de fuentes y establecer de manera muy clara la jerarquía constitucional de las normas de derechos humanos. En segundo lugar, el artículo primero se configura como aquél en el que se establecen los principios y directrices generales que deben aplicarse a los derechos humanos. Finalmente, con esta modificación se establece una distinción entre los instrumentos internacionales en general y los instrumentos internacionales de los cuáles se derivan normas de derechos humanos en particular, otorgando una preferencia a los segundos.

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

De manera complementaria en el segundo párrafo se integra el principio *pro personae*. Este principio interpretativo implica que se deberá preferir, privilegiar o favorecer la aplicación de aquella norma que otorgue una mejor protección a los derechos de la persona. Es decir, en el caso de que una autoridad, especialmente la judicial, tenga ante sí dos normas jurídicas que pueden ser igualmente aplicables al caso concreto que se analiza, debe siempre preferir la aplicación de aquella norma que más beneficie a la persona y a sus derechos. Aunque la norma que implica un mayor nivel de protección de los derechos de la persona sea jerárquicamente inferior, o bien, que haya sido introducida al sistema jurídico con anterioridad a otra norma menos protectora, en base

mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas... No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. SCJN, Novena Época, Tesis aislada, Constitucional. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99. p. 46

al *principio pro personae*, dicha norma deberá de aplicarse sobre cualquier otra. Este principio incluso implica que si se llegara a presentar una contradicción entre una norma constitucional y, por ejemplo, un tratado internacional en materia de derechos humanos que cuenta con una norma más garantista que la norma constitucional, deberá aplicarse la norma del tratado internacional⁹.

4. Aplicación y exigencia directa de los derechos humanos e interpretación conforme.

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

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

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

⁹ El principio *pro personae* se reconoce en varios instrumentos internacionales. La Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969, establece en su artículo 27 que “un Estado parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. De manera complementaria en su artículo 31 establece que los tratados se deberán interpretarse de buena fe y “teniendo en cuenta su objeto y su fin.” De ello se deriva que si el fin de los tratados internacionales de derechos humanos siempre es la protección de los derechos y la dignidad de la persona, el criterio para interpretarlos o aplicarlos siempre será el de favorecer y proteger al máximo a la persona y sus derechos.

5. Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos

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

Mediante esta fórmula se hacen explícitas las obligaciones que el Estado tiene en conjunto frente a los derechos humanos. No sólo se establece que los derechos humanos vinculan al Estado en su conjunto, incluido a los tres poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, sino que, además, especifica que las autoridades del Estado adquieren cuatro tipos de obligaciones frente a los derechos humanos. La obligación de *respetar*; en el sentido de que las autoridades del Estado deben abstenerse de cometer cualquier tipo de violación directa o indirecta a los derechos humanos; la obligación de *proteger*, en el sentido de que el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para que los particulares no cometan violaciones a los derechos humanos de otras personas; la obligación de *garantizar*, en el sentido de realizar todas las acciones necesarias para asegurar o garantizar que todas las personas sin ningún tipo de distinción puedan gozar y ejercer sus derechos, sobre todo, cuando las personas se encuentren en situaciones en las que no puedan por ellos mismos ejercer sus derechos; y la obligación de *promover*, es decir, realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos¹⁰.

De manera seguida a la especificación de naturaleza de las obligaciones del Estado se consideró oportuno establecer en la propuesta cuatro principios que deben determinar la manera en que las autoridades entienden, se acercan y realizan los derechos humanos. Esos principios tomaron gran fuerza a nivel internacional a partir de la Convención Mundial sobre Derechos Humanos, llevada a cabo en Viena en 1993¹¹. El principio de universalidad es consustancial a la idea misma de derechos humanos, pues exige que los titulares de estos derechos sean todas las personas sin ningún tipo de discriminación por el simple hecho de ser seres humanos. En cuanto a los principios de integralidad e interdependencia, básicamente lo que implican es que todos los derechos se encuentran interrelacionados entre sí, es decir, que no se puede garantizar el goce y ejercicio de un derecho, sin que a la vez se garanticen el resto de los derechos o, de manera negativa, que la violación de un derecho también pone en riesgo el ejercicio del resto de los derechos. En relación con el Estado, estos principios le exigen fundamentalmente que dé igual importancia a todos los derechos, de manera que un Estado que garantiza un grupo de derechos (como los derechos civiles y políticos) pero que no garantiza otro grupo (como los derechos económicos, sociales y culturales) es un Estado que no está cumpliendo plenamente con las obligaciones que asume en materia de derechos humanos. Aunque el principio de progresividad

¹⁰ Cfr. *Human Rights Handbook for Parliamentarians*, UNHCHR, 2005. pp. 11-13.

¹¹ “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso...” Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, el 25 de junio de 1993. §5.

se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la propuesta considera que en su acepción de “no regresividad” puede emplearse como un principio rector para todos los derechos humanos. En este sentido el Estado no sólo adquiere la obligación de establecer las medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento que ya ha alcanzado¹².

Finalmente, en el cuarto párrafo se introducen las obligaciones que el Estado debe asumir frente a las violaciones a los derechos humanos. Estas obligaciones y las implicaciones que de cada una de ellas se deriva han sido abordadas y desarrolladas por la jurisprudencia de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, de manera muy especial, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹³.

6. Obligación de todas las personas de respetar los derechos humanos

Toda persona debe respetar los derechos humanos

Esta incorporación a la Constitución pretende resaltar que los derechos humanos obligan a todas las personas y no sólo al Estado. Esta modificación resulta importante debido a que generalmente se entiende que las obligaciones que de ellos derivan sólo son exigibles a las autoridades del Estado, cuando en realidad los derechos humanos se erigen como los criterios y las normas mínimas de convivencia que rigen todas nuestras relaciones sociales, incluso aquellas que se dan en el ámbito de la vida privada¹⁴. También de esta manera se consagra formalmente el compromiso que todas las personas que participan en el Pacto Constitucional asumen de respetar los derechos humanos de los demás. Esta cuestión cobra especial relevancia en nuestros días si reconocemos que muchas de las violaciones a los derechos humanos que se cometen provienen de agentes no estatales cuyos actos, en ocasiones, tienen la naturaleza de actos de autoridad. Esta situación se presenta sobre todo, cuando los Estados delegan a los particulares ciertas responsabilidades de interés público y éstos son los encargados de realizar tareas que son fundamentales para que el resto de las personas puedan acceder y ejercer debidamente ciertos derechos humanos. Por otra parte, es importante destacar que el reconocimiento del deber que todos tenemos de respetar los derechos de los demás, no le resta responsabilidades al Estado, en el sentido de ser el protector y responsable último de la protección de los derechos humanos en un territorio específico. En cambio, con ello se fortalece la obligación del Estado de proteger que los particulares no cometan violaciones a los derechos humanos de otros particulares y, por lo tanto, sus obligaciones de prevenir, investigar, reparar y sancionar las violaciones a los derechos humanos sin importar quiénes sean los autores de las mismas.

¹² Cfr. Observación general número 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre “La índole de las obligaciones de los Estados Parte”. E/1991/23.1990.

¹³ Se pueden analizar los siguientes casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Herrera Ulloa, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, Caso de Lori Berenson Mejía, etc.

¹⁴ Véase el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

7. Ejercicio individual o colectivo de los derechos humanos

“Los derechos humanos podrán ejercerse a título individual o colectivo”

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

8. Restricciones a los derechos humanos y contenido esencial de los derechos

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

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

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

En segundo lugar se recogen un conjunto de principios elaborados sobre todo por los tribunales constitucionales de diversos países y por los mecanismos de protección jurisdiccional de derechos humanos que sirven de criterio para determinar cuándo es válida una restricción a los derechos humanos¹⁵.

¹⁵ Estos principios son:

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

9. Principio de igualdad ante la ley y derecho a la no discriminación

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

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

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad en derechos y oportunidades de todas las personas y grupos de personas sea real y efectiva. Deberá remover los obstáculos de orden económico, social, cultural o de cualquier (índole) otro que impidan el pleno ejercicio de los derechos. Asimismo deberá adoptar medidas especiales temporales en favor de aquellas personas o grupos de personas que debido a la situación de discriminación o

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

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

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

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

Sociedad democrática: En un Estado Constitucional de Derecho el juez es el encargado de ponderar en cada caso concreto si la restricción al derecho se encuentra debidamente justificada en función del fin u objetivo constitucional que se busca conseguir con dicha restricción. Por supuesto que aunque el juez cuenta con un grado de discrecionalidad importante, no puede rebasar las fronteras establecidas por el propio marco aportado por la Constitución. En este sentido los tribunales internacionales y regionales de derechos humanos han establecido que además de los criterios anteriores el marco que debe servir de referente para analizar si una restricción a los derechos humanos y a las libertades fundamentales se encuentra justificada o no, es el de una sociedad democrática.

exclusión en la que se encuentran no pueden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población.

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

9.1.- Explicitar el principio de igualdad ante la ley

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

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

La reforma constitucional del 14 de agosto del 2001 introdujo en la Constitución una cláusula de no discriminación abierta en la que se enlistan algunos de los motivos por los cuáles se prohíbe discriminar entre las personas. Sin embargo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2003, introdujo otros elementos más a la lista original. Es por ello que se estimó necesario integrar a la Constitución los motivos introducidos por la legislación secundaria, así como explicitar otros motivos que se consideran especialmente aberrantes y que en la realidad constituyen importantes causas o motivos por los cuáles las personas se ven discriminadas. Así se añadieron los siguientes elementos: el origen racial, el sexo, la condición económica, la condición de embarazo, la preferencia u orientación sexual, la lengua, las ideas y posiciones políticas, la cultura y la condición migratoria.

9.3. Discriminación indirecta

Una modificación muy importante es la integración de la discriminación indirecta. Esto se logró mediante la adición de la fórmula “que produzca el efecto” ya que la discriminación indirecta es aquella que aunque en sí misma no se hace explícito su intención de discriminar, dadas las circunstancias y el contexto en el que se aplica, tiene como consecuencia el producir una situación de discriminación.

9.4 Fortalecimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres

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

9.5 Principio de igualdad material o sustantiva

Siguiendo el estilo de algunas constituciones contemporáneas que han tendido hacia la figura de un Estado Social, se integra una cláusula de igualdad sustantiva mediante la cuál se subraya la obligación que el Estado tiene de promover los cambios en la realidad que sean necesarios para garantizar que todas las personas puedan gozar y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

9.6 Obligaciones de establecer medidas especiales temporales

Mediante el último párrafo del artículo primero se introduce la obligación a cargo del Estado de adoptar las medidas especiales temporales que sean necesarias para combatir los contextos de discriminación y exclusión que impiden que las personas que se encuentran en ellos puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población. Esta modificación es sumamente importante para combatir la discriminación de manera eficaz y para conseguir una mayor igualdad entre los diversos grupos de personas que viven en México. Por la redacción misma de la cláusula de no discriminación no existía una claridad jurídica en torno a si este tipo de medidas, también conocidas como medidas compensatorias, pudieran ser inconstitucionales. Con ello se refuerzan las medidas que ya existen en algunas piezas legislativas y en ciertos programas de políticas públicas, pero, además, su implementación se establece como una obligación para el Estado mexicano.

10. Derecho a la vida y prohibición de la pena de muerte y las ejecuciones arbitrarias.

En la propuesta se propone que el reconocimiento de los derechos humanos que protegen la dignidad de la persona, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la autonomía reproductiva, a la libertad sexual y a una vida libre de violencia, sean colocados en un solo artículo y que por la importancia del tema y para guardar una cierta coherencia temática dicho artículo sea el artículo segundo de la Constitución. Por ello se estima necesario que el artículo segundo se divida en dos grandes apartados, el apartado A) relativo a los derechos que se desprenden de la dignidad de las personas y un apartado B) en el que quedaría el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

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

...
...
...
...
...

Con base en estos derechos se prohíben las siguientes conductas:

- a) La pena de muerte;**
- b) Las ejecuciones arbitrarias;**

Después de las atrocidades cometidas antes y durante la Segunda Guerra Mundial, varios países del mundo, incluyendo México, reconocieron que todas las personas¹⁶ tienen el derecho a la vida,

¹⁶ Por persona se parte de la teoría civilista sobre capacidad jurídica de las personas que inicia desde el nacimiento y se pierde por la muerte.

y a la integridad y libertad personales, y así lo han establecido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Este compromiso ha sido asumido por los 192 miembros de la Organización de las Naciones Unidas¹⁷ y los 35 miembros de la Organización de Estados Americanos¹⁸, de los cuales México es miembro fundador.

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

El derecho a la vida es reconocido como “el derecho supremo del ser humano y *conditio sine qua non* para el goce de todos los demás derechos”¹⁹. Es así, que en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁰ y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre²¹, reconocen este derecho, y ha sido establecido como una norma de derecho internacional general²².

En ese mismo tenor, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²³ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁴ establecen el derecho que tiene toda persona a la vida y a no ser privado arbitrariamente de la vida, así como una serie de restricciones para la aplicación de la pena de muerte. De la interpretación de este derecho se ha establecido que el derecho a la vida implica “que los Estados adopten medidas positivas”²⁵, así como el hecho de que el “Estado no impida a las personas el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna”²⁶

¹⁷ <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/62/about/background.shtml>

¹⁸ http://www.oas.org/key_issues/spa/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=20

¹⁹ CIDH. *Informe No. 48/01. Caso 12.067, Michael Edwards, Caso 12.068, Omar Hall y Caso 12.086, Brian Schroeter y Jeronimo Bowleg vs Bahamas*. 4 de abril de 2001, párr. 109. En: OEA. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*. OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., del 16 abril 2001. En ese mismo sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. CDH. *Comentario General, No. 6. El Derecho a la Vida (artículo 6)*. 30 de abril de 1982, párr. 1.

²⁰ ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, artículo 3.

²¹ OEA. *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*. Adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, en 1948, artículo 1.

²² CIDH. *Informe No. 48/01. ... , op. cit.*, párr.

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

²⁴ OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978. Entró en vigor para México el 3 de febrero de 1981, artículo 4.

²⁵ CDH. *Comentario General, No. 6 ... , op. cit.*

²⁶ Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 114.

Es en ese sentido, que varios países del mundo, entre los que se destaca, España²⁷, Colombia²⁸, Ecuador²⁹, Venezuela³⁰ y Sudáfrica³¹, establecen no solo la prohibición expresa de la pena de muerte, sino que reconocen el derecho a la vida de forma explícita.

Actualmente, la Constitución no reconoce el derecho a la vida de forma expresa. Hasta antes de la reforma del 9 de diciembre de 2005, se podría interpretar que el derecho a la vida se reconocía al establecer que “nadie podrá ser privado de la vida”. Sin embargo con la prohibición expresa a la pena de muerte en el artículo 22 constitucional, se suprimió la mención de “vida” en el artículo 14. En ese sentido, la Constitución es incompleta al no reconocer el derecho a la vida de forma expresa, además de que no prohíbe conductas que atentan contra este derecho como lo son las ejecuciones arbitrarias y, en la mayoría de los casos, la desaparición forzada de personas. Esta propuesta, aunado a subsanar esta laguna, incluiría una disposición de vanguardia como es la prohibición de las ejecuciones arbitrarias.

11.- Derecho a la Integridad personal y prohibición de la tortura los tratos o penas crueles inhumanos y degradantes, la desaparición forzada y la trata de personas.

Artículo. 2 A....

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

...

Con base en estos derechos se prohíben las siguientes conductas:

a) ...

b) ...

c) **La desaparición forzada;**

d) **La tortura los tratos o penas crueles inhumanos o degradantes; y**

e) **Trata de personas.**

El derecho a la integridad personal consiste en el derecho que tiene toda persona a no ser víctima de ningún dolor o sufrimiento físico, psicológico o moral. La prohibición de la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y el derecho a la integridad personal son realmente dos caras de la misma moneda. La integridad personal constituye el *bien protegido* por el derecho, mientras que la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen las conductas que vulneran el bien protegido. Así pues, la prohibición de la tortura es la forma

²⁷ *Constitución de España. Artículo 15.* Todos tienen derecho a la vida Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra. <http://www.coord-hum.unam.mx/frame.asp?url=http://info.juridicas.unam.mx/>

²⁸ *Constitución de Colombia. Artículo 11.* El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte. <http://www.coord-hum.unam.mx/frame.asp?url=http://info.juridicas.unam.mx/>

²⁹ *Constitución de Ecuador. Artículo 23.* Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

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

³⁰ *Constitución de Venezuela. Artículo 43.* El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte, ni autoridad alguna aplicarla. <http://www.coord-hum.unam.mx/frame.asp?url=http://info.juridicas.unam.mx/>

³¹ *Constitución de Sudáfrica. Artículo 11.* Toda persona goza del derecho a la vida. <http://www.coord-hum.unam.mx/frame.asp?url=http://info.juridicas.unam.mx/>

negativa de exigir la protección y promoción del derecho a la integridad personal. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el derecho a la integridad personal no sólo implica la prohibición de la tortura, sino también de otro tipo de situaciones que pudieran ser calificadas como tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Con la Reforma Constitucional del 30 de noviembre de 1994 se introdujo en la fracción II del artículo 20 de la Constitución una prohibición expresa de realizar actos de tortura. A pesar de la importancia que en su momento tuvo esta reforma, la manera en que se realizó tuvo algunas limitaciones. En primer lugar, no se garantiza un derecho a la integridad personal, sino que sólo se estableció la prohibición de la tortura. En este sentido se dejarían fuera otro tipo de actos igualmente despreciables, como son los malos tratos y las penas, crueles, inhumanas o degradantes. Además de ello, la Constitución no define si la prohibición se extiende a todos los tipos de tortura, como son la tortura física, psicológica y moral, mientras que el derecho a la integridad personal lleva implícito la protección de todas las dimensiones de la persona humana. En segundo lugar, por su ubicación en el texto constitucional, pareciera que la prohibición en contra de la tortura sólo se refiere al ámbito del proceso penal y sólo protege a la persona inculpada, cuando resulta claro que, si bien los mayores actos de tortura y malos tratos con frecuencia se producen en ese ámbito, ello no implica que se puedan manifestar en otros ámbitos.

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

Otra conducta que es indispensable prohibir a nivel constitucional es la desaparición forzada de personas. El Estado mexicano es parte de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas³² y se encuentra actualmente en marcha el proceso de ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas en contra de las desapariciones forzadas.

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

Finalmente, en la propuesta se prohíbe la trata de personas. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha definido ésta figura como: “la captación, el transporte, el traslado, la

³² OEA. *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*. Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Entró en vigor el 28 de marzo de 1996. Entró en vigor para México el 9 de mayo de 2002.

acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos³³. También incluye el ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, a un niño con fines de explotación sexual, transferencia con fines de lucro de órganos del niño y trabajo forzoso; la oferta, posesión, adquisición o entrega de un niño con fines de prostitución; y la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión, con los fines antes señalados, de pornografía infantil.³⁴

Aunque el Estado mexicano es parte de los tratados en los que se prohíbe la trata de personas y está próxima a entrar en vigor una ley federal para eliminar la trata de personas, se considera importante que su prohibición sea elevada a nivel constitucional.

12.- Derecho a la autonomía reproductiva y a la maternidad voluntaria

Artículo 2.- ...

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

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

...
...

A pesar del progresivo reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos por parte del orden jurídico nacional y del orden jurídico internacional, la Constitución de nuestro país no ha sido adecuada a esta nueva realidad. Actualmente, se establece en el artículo 4º constitucional que “toda persona tiene el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos³⁵”. Con posterioridad a estas reformas se han celebrado tres conferencias internacionales sobre población y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) que han ampliado el contenido esencial del derecho mencionado, es decir, de los derechos reproductivos, y han reconocido nuevos sujetos titulares de los mismos.

³³ ONU. *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Adoptada en Nueva York por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000. Entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Entró en vigor para México el 23 de diciembre de 2003, artículo 3.

³⁴ ONU. *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000. Entró en vigor el 18 de enero de 2002. Entró en vigor para México el 15 de abril de 2002, artículo 3.

³⁵ Reforma de 1974.

La primera definición de derechos reproductivos reconoce la titularidad a “los padres tendrán el derecho humano fundamental de determinar libremente el número de hijos y los intervalos de los nacimientos”³⁶. Posteriormente se otorgó la titularidad a las “parejas y los individuos” y se amplió el contenido de tales derechos al reconocer que era necesario disponer de *información, educación y los medios necesarios para ejercerlos*³⁷. En la década de los ochenta se señaló que también implicaban la disposición de *servicios de planificación familiar*³⁸. Fue en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) que se explicita que tales derechos se fundamentan en:

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

Por otra parte, como consecuencia de un desigual acceso y garantía a los derechos humanos entre hombres y mujeres, la comunidad internacional adopta en 1979 la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)³⁹, que reconoce a las mujeres como titulares de los derechos reproductivos, al establecer que tienen el derecho a “*decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos*”⁴⁰. En su Observación General 24 El Comité CEDAW recomendó a los Estados: “*Dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos; además de exigir que todos los servicios de salud sean compatibles con los derechos humanos de la mujer, inclusive sus derechos a la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa.*”⁴¹

Con base en lo anterior, se propone especificar que la autonomía reproductiva es un derecho humano de todas las personas, a fin de elevar el estándar de protección a los derechos que el Estado mexicano está obligado a garantizar de acuerdo a los principios de igualdad y no discriminación. El primero implica igual respeto y tutela de la identidad de cada persona,

³⁶ En la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán en 1968.

³⁷ Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest en 1974.

³⁸ Conferencia Internacional sobre Población celebrada en Ciudad de México en 1984.

³⁹ Adoptada el 18 de diciembre de 1979 y en vigor a partir del 3 de septiembre de 1981.

⁴⁰ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Artículo 16. inciso e).

⁴¹ *Ídem.*

mientras que el segundo busca rechazar cualquier diferencia que menoscabe el ejercicio y titularidad de un derecho. Asimismo, reconociendo que son las mujeres quienes principalmente se ven obstaculizadas en el ejercicio de este derecho se ha optado por incluir “el derecho a una maternidad libre y voluntaria.” Con esta inclusión, se busca reafirmar la autonomía de la mujer sobre su propio cuerpo y se le concibe como una persona capaz de tomar decisiones en este campo, sin que se le caracterice exclusivamente en su rol reproductivo.

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

13. Libertad sexual, derecho a una vida libre de violencia y prohibición de la violencia sexual y reproductiva

Artículo. 2 A.- ...

...

...

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

...

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

Con base en estos derechos se prohíben las siguientes conductas:

...

La violencia sexual y reproductiva;

Los derechos humanos de las personas incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y a decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujetas a la coerción, la discriminación y la violencia⁴². Históricamente, la violencia ha afectado principalmente a las mujeres de todas las edades. Diversos tratados internacionales, así como organismos internacionales, han reconocido la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación y una violación grave a los derechos humanos a través de diversas resoluciones, declaraciones y recomendaciones.

⁴² Párrafo 96, Plataforma de Acción Beijing.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém Do Pará”⁴³, es el primer instrumento vinculante que define la violencia contra la mujer como: *cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*. Y establece en su artículo 3° el derecho a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como privado para las mujeres; que comprende: a. *El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación* y b. *El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación*.

El Comité de la CEDAW, amplió el concepto de discriminación contra la mujer contenido en el artículo 1° de la Convención. La Recomendación General No. 12 y la No. 19 definieron la violencia contra al mujer como “una forma de discriminación que impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.⁴⁴

Asimismo, establece la obligación para los Estados parte de *adoptar medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo*⁴⁵, así como el que *las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad*⁴⁶. Y los insta para que *tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad*.⁴⁷

El Comité CEDAW subraya que la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre, sino también por la violencia practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. Es decir, “los Estados también pueden ser responsables de actos privados sino adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.”⁴⁸

En la Declaración y Programa de Acción de Viena, acordados en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en 1993, se reconoce que los derechos de las mujeres son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales; y la violencia y todas las formas de explotación sexuales como incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana⁴⁹. Además, condena la violación sistemática de mujeres en situaciones de guerra y exhorta a que se ponga fin inmediatamente a esta práctica⁵⁰.

⁴³ Adoptada el 9 de junio de 1994 y en vigor a partir del 5 de marzo de 1995.

⁴⁴ SER, OACNUDH, UNIFEM, *Derechos humanos de las mujeres: normativa, interpretaciones y jurisprudencia internacional*, Tomo II, México, 2006, p. 192.

⁴⁵ Recomendación General 19, párrafo 6. Inciso a, Párrafo 24.

⁴⁶ Inciso b, Párrafo 24.

⁴⁷ Inciso m, Párrafo 24.

⁴⁸ *Ídem*, p. 194.

⁴⁹ Párrafo 18 de la Conferencia.

⁵⁰ Párrafo 28.

En particular la violencia sexual ha sido considerada como una forma de tortura, un delito de lesa humanidad y un crimen de guerra. Por lo que ha instado a los Estados a proteger a las mujeres de la violencia mediante la adopción de las medidas conducentes para eliminarla. En el artículo 5° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los artículos 2° y 3° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, para que exista tortura deben conjugarse tres elementos: 1. Que se trate de un acto a través del cual se inflijan a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales; 2. Sea cometido con un fin, como castigar o intimidar; y 3. Por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero. Debido a lo cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en sus informes de fondo 5/96, caso 10.970 y 53/01, caso 11.565 ha considerado la violación sexual como un acto de tortura.

Además, llegó a las siguientes consideraciones:

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

La diferencia sexual históricamente ha constituido una forma de discriminación extendida y presente en nuestra sociedad mexicana, que ha tenido como consecuencia la violencia contra las mujeres, que incluye desde embarazos forzados, violación, violencia de pareja, hostigamiento sexual, hasta formas extremas de violencia que pueden llegar a derivar en la pérdida de la vida para las mujeres o los casos de feminicidio. Por lo que se ha introducido en el texto constitucional de manera expresa la protección a la integridad personal, física, psicológica, sexual y moral, el derecho a una vida libre de violencia y la prohibición de violencia sexual y reproductiva.

14. Educación en derechos humanos

Artículo 3.-

Toda persona tiene derecho a la educación en condiciones de equidad...

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

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

Además:

a)...

b)..

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, evitando los privilegios de razas, de

religión, de grupos, de sexos o de individuos. **Para lograr estos objetivos se garantizará la educación en derechos humanos;**

Dentro del primer párrafo del artículo tercero se propone reconocer de manera expresa el derecho a la educación como “toda persona tiene derecho a la educación” ya que la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos.

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

En el segundo párrafo se incorporan varios elementos que son claves para el desarrollo de una educación armónica. El primero de ellos es el cambiar el concepto de individuo por el de persona ya que las obligaciones que el Estado adquiere en el derecho a la educación son frente a la persona y no frente al individuo a nivel internacional. El segundo elemento introducido es que la obligación del Estado será fomentar el desarrollo de la persona con tres elementos que son de vital importancia, el primero de ellos será el respeto de los derechos humanos de las demás personas, es decir, la correlación de deberes que la persona tiene frente a las demás personas, el elemento relevante es el respeto de los demás en su esfera individual o colectiva. El tercer elemento es la perspectiva de género como un nuevo modo de ver a la persona, no hablar desde una posición androcentrista, sino lo que se pretende es incluir una nueva perspectiva desde la cual se reelaboren los conceptos de hombre y mujer, sus respectivas vocaciones en la familia y la sociedad, y la relación entre ambos.

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

Dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos diversos instrumentos internacionales establecen el derecho a una educación en derechos humanos,⁵¹ así como en el derecho comparado diversos países han establecido dentro de sus cuerpos constitucionales la

⁵¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 26 establece que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales...”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13 establece que “...la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales...” La Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 29 establece que “los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: b) Inculcar al niño el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas. Finalmente el Plan y Programa de Acción de Viena de 1993, establece que “La educación en materia de derechos humanos debe abarcar la paz, la democracia, el desarrollo y la justicia social, tal como se dispone en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, a fin de lograr la comprensión y sensibilización de todos acerca de los derechos humanos con objeto de afianzar la voluntad de lograr su aplicación a nivel universal”.

inclusión del derecho a la educación con una cláusula de formación y de promoción en materia de derechos humanos⁵²

15. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

Artículo 4.-

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

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

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

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

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

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

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

⁵² En la Constitución de Colombia de 1991 en el artículo 67 se establece que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”. En la Constitución de Ecuador de 1998 en su artículo 66 establece que la educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos. La educación, inspirada en principios éticos, pluralistas, democráticos, humanistas y científicos, promoverá el respeto a los derechos humanos, desarrollará un pensamiento crítico, fomentará el civismo; proporcionará destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción; estimulará la creatividad y el pleno desarrollo de la personalidad y las especiales habilidades de cada persona; impulsará la interculturalidad, la solidaridad y la paz.

Toda persona o colectividad tienen derecho a su identidad cultural, a participar en la vida cultural, a acceder a los bienes, servicios, manifestaciones y expresiones culturales, históricas, arqueológicas y artísticas, tangibles e intangibles; gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; así como beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. El Estado promoverá y respetará el pluralismo cultural.

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

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

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

En primer lugar se reservó el artículo cuarto exclusivamente a la protección de estos derechos humanos. Por lo cual, algunas disposiciones y derechos contenidos en este artículo que no coincidían temáticamente se tuvieron que reubicar en otros artículos. Así el principio de igualdad entre el hombre y la mujer se situó en el artículo primero, la protección de la familia y los derechos reproductivos de situaron en el artículo segundo, mientras que lo relativo a los derechos de los niños se llevó al artículo 12. De esta manera, salvo los derechos a la educación y al trabajo, todos los DESCAs quedan agrupados en un mismo artículo y se pueden establecer ciertas bases y condiciones que regirán para todos ellos.

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

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

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

15.1 Derecho a un nivel de vida adecuado

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

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

15.2 Derecho al agua

El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. También es condición indispensable para vivir dignamente y para la realización de otros derechos. Es por ello que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC) ha considerado que el derecho al agua queda comprendido por el derecho al nivel adecuado de vida contemplado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵³.

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

El CDESC define el derecho al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.”⁵⁴ Este derecho entraña tanto libertades como derechos; la libertad de mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios al suministro o el derecho a la no contaminación de los recursos hídricos. Además de ello se debe ser conciente que el modo en que se ejerza el derecho al

⁵³ Observación general número 15 sobre el derecho a agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/2002/11.

⁵⁴ Ibidem.

agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

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

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

15.3 Derecho a una alimentación adecuada

Las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a una alimentación adecuada por parte diversos segmentos de la población, entre otras razones, a causa de la pobreza y de la inequidad de oportunidades⁵⁵.

El derecho a la alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute del resto de los derechos humanos⁵⁶. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

El CDESC ha establecido que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende dos componentes:

La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancia nocivas y aceptables para una cultura determinada;
La accesibilidad de esos alimentos en forma que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

Por disponibilidad se entiende la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante

⁵⁵ Cfr. *Human Development Report 2006; Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. UNDP, 2006.

⁵⁶ Cfr. Observación general número 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1995/5.

sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda. Mientras que por accesibilidad se refiere a dos aspectos, la accesibilidad económica y la física. Por la primera se alude que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. Por accesibilidad física entiende que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos las personas que físicamente o por ciertas circunstancias sociales tienen un impedimento para ello, como los lactantes, los niños pequeños, los adultos mayores, los discapacitados, los damnificados de algún desastre natural o los afectados por algún conflicto bélico, así como las personas marginadas en el campo o en las ciudades⁵⁷.

La obligación de asegurar que la legislación nacional respete, proteja y garantice el derecho a la alimentación, va más allá del que un sector de la legislación no impida el acceso de las personas a una alimentación adecuada. Si la legislación realmente desea apoyar la realización progresiva del derecho a la alimentación, existen argumentos sólidos para reconocer el derecho a la alimentación de manera explícita a nivel Constitucional. Hasta ahora 20 países integran de manera explícita el derecho a la alimentación en sus constituciones⁵⁸.

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

15.4 Derecho a un medio ambiente sano

El derecho al medio ambiente al igual que otros derechos que se disfrutan de manera individual pero también de manera colectiva

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

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

El concepto “adecuado” en la Constitución es difícil de interpretar para casos puntuales, puesto que esta sujeto a la evaluación, incluso subjetiva, que haga el juez. Una situación “adecuada” para una persona o grupo de personas, podrá no serlo para otros con otra perspectiva o necesidades. Al incluir los elementos de “sano y ecológicamente equilibrado” se simplifica la interpretación del derecho, puesto que, por ejemplo, con el apoyo de análisis y evaluaciones

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Cfr. *The Right to Food in Practice; Implementation at the National Level*. Rome, FAO, 2006. p.14-15.

científicas, es más posible determinar las circunstancias en las que el ambiente en efecto, tenga dichas condiciones. En el mismo orden de ideas, es posible hacer una comparación de situaciones para decidir cuándo una decisión o realidad corresponde a dichos conceptos, o cuándo los desconoce.

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

El derecho a un medio ambiente sano proyecta tres aspectos interrelacionados: 1) el derecho a la vida, a la salud, al bienestar y una calidad de vida adecuada, manteniendo las condiciones de sustentabilidad; 2) el reconocimiento del acceso, uso y disfrute así como la protección de las tierras y territorios contra la degradación ambiental y el uso irracional de los recursos por parte de los particulares o de las autoridades; 3) la obligación del Estado de promover la calidad de vida, así como una oportunidad para la sociedad civil de reivindicar este derecho.⁵⁹

15.5 Derecho a la salud

El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

El derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados⁶⁰: *Disponibilidad*, cada Estado deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas; *Accesibilidad*, los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna; *Aceptabilidad*, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados; *Calidad*, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

15.6 Derecho a la seguridad social

La seguridad social, es definida por la Organización Internacional del Trabajo como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; así como también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. Es un derecho inalienable del

⁵⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México. México, 2004, p. 119.

⁶⁰ Observación general número 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada el 11 de mayo de 2000.

hombre, y por lo tanto no puede haber paz, ni progreso mientras la humanidad entera no encuentre la plena seguridad social”⁶¹.

De acuerdo a la Observación General número 20 del Comité DESC: El derecho a la seguridad social abarca el derecho a recibir prestaciones, a través de un sistema de seguridad social, que garantice suficientemente: i) la seguridad del ingreso en los períodos de condiciones económicas o sociales críticas; ii) el acceso a la atención de salud; y iii) el apoyo a la familia, en particular los hijos y adultos a cargo... Los Estados Partes deben tomar medidas para velar por que los sistemas de seguridad social amparen a los trabajadores marginados, incluidos los trabajadores de tiempo parcial, los trabajadores ocasionales y los empleados por cuenta propia, así como los que trabajan en el "sector no estructurado".

15.7 Derecho a una vivienda adecuada

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

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

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

En este sentido el Relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, ha definido el derecho a la vivienda como: “el derecho

⁶¹ Báez Martínez, Roberto. Lecciones de Seguridad Social. Editorial Pac. México 1994, p. 40.

de todo hombre, mujer, joven, niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”⁶².

En este sentido el concepto de *adecuación* es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se pueden considerar realmente como una vivienda adecuada⁶³.

Un tema muy importante vinculado a la obligación de *proteger* el derecho a una vivienda adecuada es el de los desalojos forzosos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define los desalojos forzosos como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”⁶⁴.

⁶² Informe del Relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, el Sr. MilooKothari, en su Visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002. E/CN.4/2003/5/Add.3

⁶³ En su Observación número 4 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca los siguientes factores o requisitos que debe contener una vivienda adecuada:

1. *Seguridad jurídica de la tenencia*:- Sea cual fuera el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

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

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

4. *Habitabilidad*. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

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

6. *Lugar*. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

⁶⁴ Observación General número 7 “El derecho a una vivienda adecuada: Los desalojos forzosos”. E/1998/22 anexo IV.1997.

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

15.8 Derechos culturales

El Derecho Internacional ha establecido un marco para garantizar el derecho a la cultura. El artículo 5 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, establece que los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos, que son universales, indisociables e interdependientes. El desarrollo de una diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales, tal como los define el Artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶⁵ y los Artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁶, además del Protocolo de San Salvador en su Artículo 14.⁶⁷

Toda persona debe, así, poder expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural; toda persona debe poder participar en la vida cultural que elija y ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales⁶⁸.

El derecho a la cultura comprende los siguientes derechos: el derecho a la autodeterminación cultural, de desarrollar su cultura, a la cooperación cultural y el derecho a la educación⁶⁹.

⁶⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 27. 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

⁶⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 15 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural; b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

⁶⁷ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”

⁶⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural. Adoptada por la 31ª. Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, París, 2 de noviembre de 2001.

⁶⁹ Así lo expresa el artículo I.2. de la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional, proclamada el 4 de Noviembre de 1966 por la Conferencia General de la UNESCO.

A nivel comparado diversos países han reconocido constitucionalmente este derecho estableciendo los elementos que los diversos instrumentos internacionales señalan. Países como Colombia⁷⁰, Venezuela⁷¹, Nicaragua⁷² establecen el derecho a la cultura como un derecho inherente a la persona, y que la intención de dicho derecho es tanto promover la creación, así como su respeto y la generación de igualdad de oportunidades por medio de la educación.

El Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México señala una serie de medidas que el Estado mexicano debe de tomar para poder garantizar el derecho a la cultura, y en primer lugar señala que se necesita una legislación amplia sobre los asuntos culturales, que reconozca los derechos de los ciudadanos, adecuada al contexto mexicano⁷³.

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

El texto propuesto incorpora los estándares internacionales contenidos en acuerdos que vinculan al Estado mexicano como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El reconocimiento a la diversidad cultural del Estado mexicano y la posibilidad de que tutelar este derecho por medio de los tribunales ayuda en gran medida a la formación de un Estado plural y ayuda a evitar los conflictos sociales en asuntos tan trascendentales como la educación, la investigación y la política cultural en general.

El reconocimiento a toda persona o colectividad a la participación en la vida cultural y a sus bienes, servicios, manifestaciones y expresiones es un factor esencial en un Estado con tal riqueza y diversidad cultural, especialmente reflejada en una nutrida manifestación artística.

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

⁷¹ ARTÍCULO 98. La creación cultural es libre. Esta libertad comprende el derecho a la inversión, producción y divulgación de la obra creativa, científica, tecnológica y humanística, incluyendo la protección legal de los derechos del autor o de la autora sobre sus obras. El Estado reconocerá y protegerá la propiedad intelectual sobre las obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, innovaciones, denominaciones, patentes, marcas y lemas de acuerdo con las condiciones y excepciones que establezcan la ley y los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia.

⁷² ARTÍCULO 58. Los nicaragüenses tienen derecho a la educación y a la cultura.

⁷³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México. México, 2004, p. 115. En México existe una constante tensión entre los conflictos de interés y las desigualdades sociales de los diferentes grupos con identidades diferenciadas y las jerarquías establecidas en un contexto donde hay presiones históricas específicas para que se acepten entre sí. Estos procesos de tensión social dificultan la adopción de medidas coherentes para el desarrollo que sean constantes en el tiempo o que se extiendan de un grupo social a otro. Por lo anterior, es indispensable no separar la toma de decisiones de los ámbitos político, económico y sociocultural.

Dicha disposición funciona como un eje axiológico para el desarrollo de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, creando un marco incluyente y plural para el apoyo público a las manifestaciones culturales. Además establece promueve una mayor transparencia, objetividad, pluralidad, así como la asignación democrática de los recursos utilizados en este sector junto a los artículos 1 y 6 actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su desarrollo normativo.

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

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

Se incluye el deber de participar del desarrollo científico y sus beneficios, que junto con la cláusula propuesta de no discriminación en el Art. 1 trata de romper la brecha entre las personas incorporadas a los avances tecnológicos y aquellos excluidos de los mismos, que además refuerza al actual artículo 3 fracción II de la Constitución.

15.9 Derecho al Desarrollo

El derecho internacional de los derechos humanos ha dado grandes avances en el derecho al desarrollo, esto ha quedado constatado en el preámbulo de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo la cual señala que el derecho al desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan. Dicha Declaración define este derecho como “un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.”⁷⁴

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

⁷⁴ “Declaración sobre el derecho al desarrollo”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

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

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

La reforma propuesta se justifica dado que, en estos artículos, al desarrollo se le da una visión meramente económica y con base en el derecho internacional, entender el desarrollo como derecho significa darle a su vez un carácter social, cultural, político y sustentable. En este sentido, una visión del desarrollo holística e integral, planteada por otras Constituciones como la sudafricana, permitirá generar un contexto que favorezca el surgimiento de mejores condiciones de vida para la población y por lo tanto el ejercicio de sus derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas sólo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas derivadas de los tratados de derechos humanos.⁷⁵

16.- Derechos de los niños, niñas y adolescentes

Artículo 12.-

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

Los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, además de los que por su condición de personas en desarrollo les correspondan de acuerdo con la legislación internacional y las leyes nacionales. Las leyes, instituciones y políticas relacionadas con la infancia y adolescencia tendrán como principios rectores el interés superior del niño y adolescente, la autonomía progresiva, el derecho a la supervivencia y al desarrollo integral y el principio de prioridad. Todas las decisiones de cualquiera de los niveles de gobierno y de los distintos poderes estarán orientadas por estos principios.

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

Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a la protección especial del Estado y de los particulares contra toda forma de maltrato, abandono, violencia física o moral, secuestro,

⁷⁵ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en Revista de la CEPAL, núm. 88, abril 2006.

venta, abuso sexual, explotación de cualquier tipo y trabajos riesgosos. Cualquier persona puede denunciar a la autoridad la violación de estos derechos.

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

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

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

Se requiere, de manera urgente, modificar la ubicación del contenido normativo del actual artículo 4° en lo que se refiere a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El artículo 4° reconoce, entre otras cosas, los derechos del varón y la mujer con relación a la familia. Esta disposición subordina directamente los derechos de los niños y niñas con los derechos de la familia, lo que durante siglos constituyó una estrategia para privatizar su status jurídico y excluirlos de la titularidad independiente de derechos en virtud de su sometimiento a la potestad de los padres. Uno de las grandes transformaciones introducidas por la Convención consiste precisamente en reconocer al niño como titular por derecho propio y no como simple receptor de obligaciones atribuidas a los padres.

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

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

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

singularidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes tiene entonces que ser plasmada constitucionalmente.

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

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

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

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

17.- Justicia Militar

Artículo 13.-

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley”. Subsiste el fuero de guerra **exclusivamente** para los delitos y faltas contra la disciplina militar. Sin embargo, los órganos de **justicia militar** en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, **ni podrán tener competencia alguna para investigar, juzgar o sancionar a los miembros del Ejército presuntamente responsables de la comisión de**

violaciones a los derechos humanos. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, siempre conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

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

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

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

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

Sobre este tema la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido muy clara en señalar que en un Estado democrático de Derecho “la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional...el juzgamiento de civiles debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar”⁷⁶.

En el mismo sentido, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato’Param Coomaraswamy, en su informe sobre la misión cumplida en México constató que los tribunales militares en México están facultados para juzgar al personal militar por violaciones del código militar y por los delitos comunes cometidos durante el tiempo de servicio, aún y cuando estos actos constituyan violaciones a los derechos humanos de los civiles⁷⁷. También expresó que en términos generales es la Procuraduría de Justicia Militar el órgano encargado de investigar este tipo de violaciones y no la Procuraduría General de la República. Por tal razón

⁷⁶ Corte Interamericana, caso Loayza Tamayo (Fondo), párr. 61 (1997)

⁷⁷ Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados en su misión a México. E/CN.4/2002/72/Add.1.

recomienda al Estado mexicano: “Investigar por cuenta de las autoridades civiles los delitos supuestamente cometidos por militares contra civiles con objeto de disipar las sospechas de parcialidad. Así como modificar la legislación actual a fin de permitir que el poder judicial civil instruya los procedimientos relativos a los delitos específicos de índole grave, como la tortura y los homicidios presuntamente cometidos por militares contra civiles al margen de sus funciones⁷⁸.”

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

18.- Derecho de asilo y reconocimiento de la condición de refugiado

Art. 33.- Son personas extranjeras las que no posean las condiciones determinadas en el artículo 30 y gozan de los derechos humanos reconocidos en la presente Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Los extranjeros no podrán inmiscuirse en los asuntos político electorales del país, salvo en los casos que establezcan las leyes.

Toda persona extranjera tiene el derecho de buscar y recibir asilo en el territorio mexicano en caso de tener un temor fundado de persecución de que sus derechos humanos sean violados. Toda persona de nacionalidad mexicana tiene el derecho de buscar y recibir asilo.

Las modificaciones propuestas al actual artículo 33 de la constitución mantiene en su primera frase la remisión al artículo 30 constitucional que define quienes son considerados “extranjeros”. El cambio propuesto en esta primera frase realiza una diferenciación del lenguaje sensitivo de derechos humanos incluyendo el concepto de “persona extranjera” por el de “extranjero” y sustituye la acción de “otorgar” por la de “reconocer” derechos a las personas extranjeras. Para tal efecto se modifica la referencia al concepto de “garantías” por la de “derechos humanos”; y se precisa que los derechos conferidos a las personas extranjeras serán aquellos contenidos en el texto constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado mexicano. En este sentido se está honrando lo establecido en la Convención Internacional sobre los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familiares, que el Estado Mexicano ratificó el 8 de marzo de 1999.

Por otra parte, la propuesta que presentamos suprime la facultad discrecional otorgada al poder Ejecutivo de la Unión de “... hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”.

Consideramos que el texto constitucional vigente al otorgar facultades discrecionales al Ejecutivo para proceder a la expulsión de las personas extranjeras, observa una abierta contradicción con la propia Constitución y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

⁷⁸ Cfr. Principio 3 sobre Enjuiciamiento de los autores de violaciones graves de los derechos humanos de los Principios de la Administración de Justicia por los Tribunales Militares elaborados por el Relator Especial Emmanuel Descaux. E/CN.4/Sub.2/2004/7

Las disposiciones del mencionado artículo, chocan con los más elementales estándares internacionales en la materia y contradicen las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos.

Entendemos la justificación histórica que en su momento inspiró la referida facultad, sin embargo consideramos que estas condiciones no subsisten en la actualidad.⁷⁹ En este sentido, consideramos oportuno dejar sentado que cada Estado tiene el derecho de definir sus políticas y leyes migratorias, y por tanto, decidir legalmente, acerca de la entrada, permanencia y expulsión de extranjeros en su territorio. Sin embargo también debe destacar la obligación que conllevan los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de respetar y garantizar los derechos reconocidos en éstos.

En consecuencia es pertinente recordar que conforme a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano, todos los individuos nacionales o extranjeros, eventualmente sujetos a la soberanía de un Estado en cuestión, gozarán en la práctica de todas las libertades propias de la dignidad humana. En este sentido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 13 expresamente la garantía de legalidad y audiencia en beneficio de quienes pudiesen verse afectados por una expulsión y señala tajantemente la obligación de someter su caso ante una autoridad competente con facultades para pronunciarse sobre la legalidad de la decisión.

En este sentido, la Convención Americana, señala en su artículo 8.1 los lineamientos del llamado “debido proceso legal”, que consiste en el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos.

Es pertinente mencionar que México formuló una reserva expresa a este artículo del Pacto, en la que expresa: “El Gobierno de México hace reserva de este artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁷⁹ Diversas iniciativas de reforma constitucional al Artículo 33 reflejan el debate y la preocupación en el ámbito legislativo de otorgar derechos y garantías a las personas extranjeras en la Constitución. Entre otras iniciativas presentadas en esta y anteriores legislaturas, se pueden mencionar la del Senador Guillermo Herbert Pérez, del grupo parlamentario del PAN en marzo de 2004, quien propone que en la Constitución se reconozca el derecho de audiencia de los Extranjeros cuando el Ejecutivo Federal ejercite su facultad para hacerlos abandonar el territorio nacional; el Senador Rafael Mélgoza Radillo del grupo Parlamentario del PRD en marzo de 2003, propone integrar en el texto constitucional el proceso administrativo, para que el ejecutivo federal pueda expulsar a los extranjeros del país, respetando en todo caso su derecho de audiencia, así como las garantías procesales fundamentales establecidas en esta constitución; así como el derecho de asilo a favor de todo extranjero al que en su país se le impida el ejercicio efectivo de las garantías fundamentales que consagra la Constitución mexicana; la Diputada Federal Alliet Bautista Bravo del grupo parlamentario del PRD en abril de 2007, propone incorporar la garantía de audiencia y debido proceso a las personas extranjeras en caso de enfrentar un procedimiento judicial o administrativo previsto en las leyes mexicanas.

Al respecto, el Derecho Internacional estipula que las reservas realizadas por los Estados a un Tratado Internacional no pueden ir en contravía del objeto y fin del mismo Tratado, situación que es evidente en este caso, toda vez que la decisión de expulsar a un extranjero sin permitirle las garantías propias de audiencia, contraía el propio tratado en lo pertinente a las reglas del debido proceso.

Como se observa, diversos tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano consagran las garantías del debido proceso a cualquier persona sujeta a la jurisdicción del Estado, sin excluir a los extranjeros, por lo cual, y para armonizar y cumplir efectivamente con las obligaciones internacionales, se hace justificada la reforma propuesta al apartado mencionado del artículo 33 constitucional vigente.

Por último valga recordar que la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva No 18, a pregunta formulada por el Estado Mexicano, sobre los derechos humanos de las personas migrante a la luz de los principios y desarrollos de la Convención Americana, sentenció que "...el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se debe brindar a todo inmigrante, independientemente de su estatus migratorio..."⁸⁰

Adicionalmente, la propuesta que presentamos incorpora un nuevo párrafo al Artículo 33 constitucional que reconoce a toda persona extranjera en territorio mexicano el derecho de buscar y recibir asilo, y el de cualquier persona mexicana a buscar y recibir asilo en territorio extranjero.

México es un país que cuenta con un amplio reconocimiento internacional por su tradición de asilo y ha adquirido compromisos en la materia a través de diversos instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En estos instrumentos se establece el derecho a buscar y recibir asilo como un derecho humano.⁸¹

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

En la presente reforma al texto constitucional se utiliza el término asilo como el concepto genérico y se utiliza para denominar la protección que brinda un Estado a una persona que no es un nacional suyo. El derecho a solicitar asilo exige de los Estados que a la persona que lo solicite se le reciba por lo menos de manera temporal, se respete el principio de la *No Devolución*⁸² y se asegure el acceso a procedimientos justos y efectivos para la evaluación de su solicitud. Por

⁸⁰ Corte IDH, OC 18/03, Condición Jurídica y derechos de los Migrantes indocumentados, septiembre de 2003, párrafo 122.

⁸¹ Incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 14); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo 27); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 22-7); la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; y, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados .

⁸² Establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en su Artículo 33 y aceptado como norma de *jus-cogens*.

último, creemos también importante mencionar en la Constitución el derecho que cualquier mexicano tendría de buscar y recibir asilo en los consulados o embajadas de países extranjeros acreditados en territorio mexicano o fuera de él, cuando consideré un temor fundado de que sus derechos humanos sean vulnerados de manera irreparable.

Las modificaciones al artículo 33 también incluyen una modificación en la prohibición que la constitución establece a los extranjeros de “inmiscuirse en asuntos políticos”. Esta prohibición implica claramente una restricción a varias de las libertades y derechos humanos de las que gozan los extranjeros en virtud de los tratados internacionales que México ha ratificado, tales como la libertad de expresión, la libertad de reunión y asociación y el derecho a la participación política. Aunque se entienden las razones históricas de esta protección se estima que puede ser considerada como una restricción de derechos desproporcionada, ya que la prohibición es tan amplia que rebasa por mucho el valor o fin que pretende proteger e incide negativamente en la esfera de derechos y libertades de los extranjeros. También, el término de “asuntos políticos” es tan amplio que se corre el riesgo de ser utilizada de mala manera para restringir ciertas actividades que los extranjeros realizan en el país y que son claramente en beneficio del mismo. Es por ello que en la propuesta se propone acotar el ámbito de prohibición a los asuntos “político electorales” y establecer que una ley secundaria deberá de regular de manera más acabada y detallada los mecanismos para establecer este tipo de provisiones y limitaciones a los derechos de los extranjeros. Con ello también se podrá dotar de mayor seguridad jurídica a los extranjeros y de reducir la discrecionalidad que se deriva de esta prohibición.

19. Mecanismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos

Artículo 102

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen o **restringan** estos derechos. **Además, conocerán de las violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público o cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público.**

Los organismos de protección de los derechos humanos formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Los organismos de protección de los derechos humanos tendrán la facultad de dictar las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

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

Los organismos de protección de los derechos humanos gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propios y contarán con los recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez **personas** que serán **elegidas** por el voto de las dos terceras partes de **las y los** miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Anualmente serán substituidos **las dos personas** de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen **propuestas y ratificadas** para un segundo periodo.

La persona que presida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será **elegida por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores**. Durará en su encargo cinco años, podrá ser **reelecta** por una sola vez y sólo podrá ser **removida** de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La persona que presida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En las Constituciones de los Estados y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

Los organismos de protección de los derechos humanos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas serán presididos por una persona elegida por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas de las entidades federativas. Dicha persona será designada para un periodo que no podrá ser mayor de cinco años, podrá ser reelecta por una sola vez y sólo podrá ser removida de sus funciones en los términos que señale la constitución respectiva del Estado.

La elección del Presidente o Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de las y los integrantes de su Consejo Consultivo, y de las y los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas deberán ajustarse a un procedimiento público, transparente, informado, y plural, que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. La ley regulará las bases de dicho procedimiento.

Desde 1992 los organismos públicos de defensa de los derechos humanos en México han desempeñado un papel fundamental en la protección y promoción de los derechos humanos. Con la integración del apartado B del artículo 102 Constitucional se otorgó rango constitucional a los

organismos públicos de protección de los derechos humanos. Con la reforma del 13 de septiembre de 1999 se dotó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios”. Esta reforma constitucional sin duda ha potenciado el trabajo de la CNDH y le ha permitido realizar un trabajo independiente e imparcial. A casi una década de la última reforma constitucional, es necesario hacer una revisión del estatus constitucional de los organismos públicos encargados de la protección de los derechos humanos dentro de un contexto de propuesta integral de reforma en materia de derechos humanos.

En consonancia con las reformas que se proponen para los artículos 1 y 103 se sugiere armonizar la referencia a los derechos humanos protegidos por los organismos públicos de derechos humanos utilizando el derivado del verbo “reconocer”. Actualmente la Constitución refiere a los derechos humanos que “ampara” el orden jurídico mexicano, expresión que genera confusión en relación al principal medio de protección jurisdiccional de los derechos humanos en México. Se propone cambiar el término “ampara” por el de “reconoce”. Por otro lado se decidió conservar la expresión “en el orden jurídico mexicano”, pues dicha expresión es amplia y abarca a todos los derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución Federal, los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano y las Constituciones de los Estados.

Se propone fortalecer a los organismos públicos de derechos humanos ampliando su competencia a algunos de los campos que actualmente les son vedados. Para tal propósito se hace una propuesta en tres direcciones. En primer lugar se plantea suprimir la veda competencial de los organismos públicos de derechos humanos en relación a los actos u omisiones administrativas del Poder Judicial de la Federación albergada en el primer párrafo del apartado B del artículo 102. En la actualidad los organismos públicos sí tienen competencia para conocer quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de los tribunales distintos a los del Poder Judicial de la Federación, lo cual genera un doble estándar que debe ser superado. Tal y como lo ha señalado Jorge Carpizo, “es difícil y complicado explicar por qué esos organismos tiene competencia respecto a actos administrativos de unos tribunales, pero no respecto a los otros”. El propio constitucionalista sostuvo “que algún día esa excepción desaparecerá de la Constitución”.⁸³ Se trata de una limitación temporal que es preciso remover. El tiempo ha llegado Las razones que explicaban la veda competencial en esta materia no es sostenible y es preciso establecer un tratamiento homogéneo a todos los poderes judiciales.

Otra limitante importante de la naturaleza y funciones de los organismos públicos en México consiste en que el propio texto constitucional establece que no serán competentes tratándose de asuntos electorales y laborales. Sobre este asunto, el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, ha sostenido que no existe realmente ninguna justificación para que los organismos públicos de derechos humanos no puedan conocer de violaciones a los derechos humanos en el ámbito electoral y laboral, pues “aunque ya existan sistemas de protección en estos ámbitos, esto no implica que desde su propia dimensión las comisiones de derechos humanos puedan intervenir⁸⁴.” Así pues, en la recomendación general número cinco del Diagnóstico se estableció que “se incluya dentro de la competencia de la CNDH y de las

⁸³ CARPIZO, Jorge, “La Reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos” en Nuevos Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa y UNAM, 2000, pp. 392 y 393.

⁸⁴ Cfr. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003., pp. 6 y 7.

comisiones locales las violaciones a derechos humanos en materia electoral y laboral, cuando se trate de asuntos no jurisdiccionales.” Tomando en consideración la reciente modificación constitucional en materia electoral es que en este momento se plantea ampliar la competencia de los organismos públicos exclusivamente al ámbito laboral y conservar la incompetencia por lo que hace a la materia electoral.

Otra modificación importante que se propone es la de dotar de competencia a los organismos públicos de derechos humanos ante violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares o algún otro agente social cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público o de particulares cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público. De esta forma, se reconocerá la situación de predominio en la que se pueden colocar entes no estatales capaces de generar una afectación negativa a los derechos humanos.

En otros temas, se propone que desde la propia Constitución todos los organismos públicos de derechos humanos, y no solamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sean dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, agregándose, además, que deben contar con recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones.

Relativo a la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se sugiere que la misma no esté constreñida a los ámbitos de gestión y presupuestal, sino que sea amplia, como es la que la propia Constitución concede a otros organismos constitucionales autónomos. Con tal propósito es que se plantea suprimir las expresiones “de gestión y presupuestaria” que acotan la manifestación de la autonomía a dos ámbitos exclusivamente.

Relativo a la elección de la persona que preside a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos actualmente existe la posibilidad de que ésta sea realizada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Por la trascendencia del cargo, se estima conveniente que dicha designación sólo pueda recaer en el Senado.

Otra modificación sustancial es la concerniente a la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas. En la reforma constitucional de 1999, el Constituyente no estimó necesario reconocer la autonomía al resto de los organismos públicos de protección de los derechos humanos en los estados y el Distrito Federal. El resultado que hoy tenemos es que algunos organismos de las entidades federativas no cuentan con el grado de autonomía deseable para desempeñar plenamente su mandato⁸⁵. De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos tenemos que: 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio, 9 sólo gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria y seis organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten. Por lo anterior, se sugiere que desde la propia Constitución Federal se ordene garantizar la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas.

⁸⁵ De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos tenemos que: 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio, 9 sólo gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria y seis organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten.

Se plantean algunos principios y reglas mínimas para la designación de las personas que presidan a los organismos públicos de derechos humanos e integran a los respectivos consejos consultivos. Un procedimiento público, transparente, informado y plural para la designación de las personas que ejercerán tan importantes funciones es fundamental en aras del fortalecimiento de la institución.

Existen diferencias importantes en los mecanismos para la elección de las personas que presidan a los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas. Desde la Constitución se sugieren reglas mínimas que brinden cierta uniformidad en varios aspectos. En principio, se sugiere que las designaciones sean hechas por las legislaturas locales mediante una mayoría calificada semejante a la prevista a nivel federal de las dos terceras partes. Se proponen, adicionalmente, la renovación periódica de las y los titulares, un plazo máximo de duración en el cargo, la reelección y ciertas garantías de estabilidad en la designación. Lo anterior fortalecería la independencia y autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas.

Se hace toda adecuación en el lenguaje del apartado B del artículo 102 constitucional con el propósito de asumir una redacción incluyente en términos de género. Con tal propósito se utiliza una terminología neutra o de especificación de ambos géneros.

20.- Mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes, actos u omisiones de la autoridad o de particulares cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

(...)

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte individual o colectiva agraviada en su interés legítimo;

II. La sentencia será tal que se limite a amparar y proteger a la parte agraviada en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare, salvo en los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados

internacionales ratificados por el Estado mexicano, procediendo a hacer la declaratoria general correspondiente.

(...)

El juicio de amparo constituye uno de los medios jurisdiccionales, si no es que el principal, para proteger y garantizar los derechos humanos de las personas gobernadas. Sin embargo, debido a los principios procesales que lo rigen y a la interpretación judicial que se ha realizado de los mismos, los supuestos para su interposición son limitados. De igual forma, por la concepción que se tiene en la doctrina constitucional mexicana del ámbito de protección del juicio de amparo, algunos derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, no son plenamente exigibles a través de dicho juicio.

En la práctica, la protección constitucional a través del juicio de amparo se ha entendido reservada a las llamadas “garantías individuales”, según el artículo 103, fracción I de la Constitución vigente. De acuerdo con este artículo, y a la interpretación que se ha hecho del mismo, el juicio de amparo únicamente puede interponerse por violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución que no incluyen todos los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales ratificados por México ni, por lo regular, se ha interpretado su contenido en los términos de los estándares más altos de protección de los derechos humanos fijados por organismos internacionales. Esto se traduce en una grave carencia de protección de la justicia constitucional en relación con el amplio espectro de los derechos humanos.

Por lo tanto, se propone reformar la fracción I del artículo 103 constitucional con la finalidad de modificar el término “garantías individuales” por “derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano” con el fin de ampliar el ámbito de protección material del juicio de amparo e incluir derechos humanos que se han considerado, inclusive, como normas programáticas o intereses difusos.

Respecto de esta misma fracción, y en el mismo ánimo de ampliación de la tutela de derechos humanos sujetos a la protección jurisdiccional, se especifica la procedencia del juicio no sólo por actos de autoridad sino también por omisiones de las autoridades, cuestión que ya había sido abordada tenuemente por la jurisprudencia mexicana. Asimismo, se abren los supuestos de procedencia del juicio para reclamar violaciones de derechos humanos por parte de particulares cuando ejerzan actividades de servicios públicos o afecten el interés público.

Estas modificaciones parten de la experiencia de que los derechos humanos no son únicamente transgredidos por las autoridades (ya sea mediante actos concretos u omisiones) sino por particulares que ejercen funciones propias de la autoridad por contar con concesiones o permisos del Estado que los facultan a realizarlas. De igual forma, hay ciertos derechos humanos cuya naturaleza implica que su ejercicio básicamente se materialice en relaciones entre particulares, por lo que necesariamente tienen que ser oponibles frente a éstos, cuando se afecta el interés público. La obligación de los particulares de respetar los derechos humanos es clara a nivel internacional, como lo evidencian los informes del Relator para evaluar la responsabilidad de empresas transnacionales y otras empresas.

En América Latina, países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Paraguay, contemplan también la posibilidad de interponer amparos en contra de particulares, sobretodo cuando ejercen funciones públicas. Dicho reconocimiento ha permitido en estos países una mayor efectividad de los derechos humanos, dado que pueden también hacerse exigibles respecto de las partes que directamente generan su violación. Un reconocimiento en el mismo sentido en México podría implicar importantes consecuencias para la protección efectiva y universal de los derechos humanos.

Por otra parte, las reformas a las fracciones I y II del artículo 107 de la Constitución intentan resolver la dificultad que actualmente representa la exigibilidad judicial de algunos derechos humanos en cuanto los sujetos que pueden interponer el juicio, los intereses que se afectan y los efectos de las sentencias de amparo. En primer lugar, se amplía el concepto de parte agraviada para incluir el amparo colectivo. Es decir, para que además de un sujeto particular, una colectividad o grupo de personas argumentando un interés común y calificado esté legitimada para promover juicio de amparo.

En esta tesitura, y considerando que el principio de interés jurídico desarrollado por la jurisprudencia mexicana restringe el ámbito de interposición del juicio respecto de ciertos derechos humanos en donde no se sufre un agravio personal y directo, sino que se afectan derechos y bienes de las personas difícilmente tasables bajo este principio, se amplía el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo. Esto implica que las personas tengan un interés calificado respecto de la legalidad de ciertos actos u omisiones que provoquen una violación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Tal es el caso del derecho humano a vivir en un medio ambiente adecuado, cuya tutela por el juicio de amparo ha sido limitada debido al interés jurídico ya que obliga a los quejosos a demostrar un daño personal y directo. En contraste, la naturaleza del derecho es colectiva, por lo cual su afectación por actos u omisiones de la autoridad o de un particular, pueden dañar bienes cuya titularidad, y por ende defensa, no es posible individualizar.

En cuanto a las modificaciones a la fracción II del artículo 107 constitucional, donde se contiene la denominada “fórmula Otero”, se plantea facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, mediante una declaración de inconstitucionalidad en los casos en que exista jurisprudencia por reiteración de criterios, dicha declaratoria tenga efectos generales. Dicha reforma busca acabar con la desigualdad que provoca el que una ley considerada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia siga rigiendo para la mayoría de la población y las únicas personas beneficiadas sean las que promovieron el juicio de amparo. Lo anterior es discriminatorio respecto de las personas que no promovieron el juicio y que se ven afectadas con la vigencia de dicha ley. Asimismo, se introduce la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia realice una “interpretación conforme” al a la Constitución y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y pueda salvar así su constitucionalidad. En este sentido, la norma general para conservar su validez únicamente podrá interpretarse conforme a los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia.

Cabe anotar que un referente importante en la discusión y presentación de estas propuestas ha

sido el Proyecto presentado por la Suprema Corte de Justicia para una Nueva Ley de Amparo⁸⁶. En este proyecto se mencionan un conjunto de reformas estratégicas que tendrán que realizarse a nivel constitucional y legal para que la figura del amparo vuelva a recuperar su sentido original de juicio de protección de derechos humanos.⁸⁷ Algunos elementos, que han sido retomados en estas propuestas, son los siguientes: la ampliación de la materia del amparo para que no sólo proceda por violaciones a las garantías individuales, sino además por la afectación de garantías sociales y de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales; la sustitución del concepto de interés jurídico, por el de interés legítimo con lo que se amplía considerablemente la legitimación procesal para interponer un juicio de amparo; la ampliación del concepto de autoridad dando prioridad a la naturaleza propia del acto por encima del carácter de quien lo emita, a fin de considerar como acto de autoridad todo acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria; y la modificación de los efectos limitados de las sentencias de amparo para darles, bajo ciertas condiciones, efectos generales y lograr una tutela más eficaz de los derechos humanos.

El reconocimiento de los derechos humanos requiere de ir acompañado de mecanismos jurisdicciones de tutela que permitan garantizar dichos derechos humanos, así como restituir a las personas en el goce de los derechos humanos violados. Es por ello que la reforma a la figura del amparo, en aras de que funcione como una verdadera garantía de protección de todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en el derecho internacional, es una necesidad apremiante para que las personas gocen de un juicio efectivo e idóneo en la defensa de estos derechos y los tribunales puedan impartir la justicia constitucional esperada.

⁸⁶ La Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo estaba integrada por dos ministros de la Suprema Corte, Humberto Román Palacios y Juan Silva Meza; dos magistrados de circuito, Manuel Ernesto Saloma y César Esquinca; el maestro Héctor Fix Zamudio y los abogados, Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar.

⁸⁷ Este Proyecto también ha sido retomado en el Libro Blanco de la Reforma Judicial; Una agenda para la justicia en México, elaborado por el Poder Judicial de la Federación en 2006. La primera de las 33 acciones para la reforma judicial se refiere precisamente a la necesidad reformar el amparo para consolidarlo como un instrumento de defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales.

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

Capítulo I. De los Derechos Humanos

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

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

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

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

Toda persona debe respetar los derechos humanos.

Los derechos humanos podrán ejercerse a título individual o colectivo.

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

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

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

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

Artículo. 2 A.- Toda persona tiene el derecho a la vida

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

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

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

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

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

Con base en estos derechos se prohíben las siguientes conductas:

- a) La pena de muerte;**
- b) Las ejecuciones arbitrarias;**
- c) La desaparición forzada;**
- d) La tortura los tratos o penas crueles inhumanos o degradantes;**
- e) La trata de personas;**
- f) La violencia sexual y reproductiva;**

2. B.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una...

(...)

Artículo 3.-

Toda persona tiene derecho a la educación en condiciones de equidad.

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

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

Además:

a)...

b)..

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de

la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, evitando los privilegios de razas, de religión, de **genero**, de grupos, de sexos o de individuos. **Para lograr estos objetivos se garantizará la educación en derechos humanos;**

Artículo 4.-

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

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

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

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

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

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

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

Toda persona o colectividad tienen derecho a su identidad cultural, a participar en la vida cultural, a acceder a los bienes, servicios, manifestaciones y expresiones culturales, históricas, arqueológicas y artísticas, tangibles e intangibles; gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; así como beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. El Estado promoverá y respetará el pluralismo cultural.

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

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

Artículo 12.-

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

Los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, además de los que por su condición de personas en desarrollo les correspondan de acuerdo con la legislación internacional y las leyes nacionales. Las leyes, instituciones y políticas relacionadas con la infancia y adolescencia tendrán como principios rectores el interés superior del niño y adolescente, la autonomía progresiva, el derecho a la supervivencia y al desarrollo integral y el principio de prioridad. Todas las decisiones de cualquiera de los niveles de gobierno y de los distintos poderes estarán orientadas por estos principios.

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

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

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

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

Artículo 13.-

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

Propuesta Art. 33.- Son personas extranjeras las que no posean las condiciones determinadas en el artículo 30 y gozan de los derechos humanos reconocidos en la presente Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Los extranjeros no podrán inmiscuirse en los asuntos político electorales del país, salvo en los casos que establezcan las leyes.

Toda persona extranjera tiene el derecho de buscar y recibir asilo en el territorio mexicano en caso de tener un temor fundado de persecución de que sus derechos humanos sean violados. Toda persona de nacionalidad mexicana tiene el derecho de buscar y recibir asilo.

Artículo 102

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen o **restringan** estos derechos. **Además, conocerán de las violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público o cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público.**

Los organismos de protección de los derechos humanos formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Los organismos de protección de los derechos humanos tendrán la facultad de dictar las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

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

Los organismos de protección de los derechos humanos gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propios y contarán con los recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez **personas** que serán **elegidas** por el voto de las dos terceras partes de **las y** los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Anualmente serán substituidos **las dos personas** de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen **propuestas y ratificadas** para un segundo periodo.

La persona que presida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será **elegida por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores**. Durará en su encargo cinco años, podrá ser **reelecta** por una sola vez y sólo podrá ser **removida** de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La persona que presida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En las Constituciones de los Estados y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

Los organismos de protección de los derechos humanos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas serán presididos por una persona elegida por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas de las entidades federativas. Dicha persona será designada para un periodo que no podrá ser mayor de cinco años, podrá ser reelecta por una sola vez y sólo podrá ser removida de sus funciones en los términos que señale la constitución respectiva del Estado.

La elección del Presidente o Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de las y los integrantes de su Consejo Consultivo, y de las y los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas deberán ajustarse a un procedimiento público, transparente, informado, y plural, que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. La ley regulará las bases de dicho procedimiento.

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes, actos u omisiones de la autoridad o de particulares cuando ejercen actividades de servicios públicos o afectan el interés público que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

(...)

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte individual o colectiva agraviada en su interés legítimo;

II. La sentencia será tal que se limite a amparar y proteger a la parte agraviada en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare, salvo en los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, procediendo a hacer la declaratoria general correspondiente.

(...)