



La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos.

Por la Lic. Minerva
Martínez Garza

Presidenta de la Comisión
Estatual de Derechos Humanos
de Nuevo León

Después de un proceso legislativo que data de 2009,¹ se publicó el 10 de junio del 2011 en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional al marco de derechos humanos que deberá transformar la concepción de los derechos humanos en México y cambiar significativamente el modus operandi del Estado mexicano en pro de su salvaguarda y pleno ejercicio.

Con la reforma:

1° Se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución para quedar “De los derechos humanos y sus garantías”.

2° Se eleva a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte.

3° Se incorpora al texto constitucional la noción de persona.

4° Se favorece la interpretación armónica de los derechos humanos con la Constitución y los tratados internacionales atendiendo al principio pro persona.

5° Se establecen las obligaciones del Estado frente a la violación de derechos humanos, que comprenden inequívocamente las de prevenir, investigar y sancionar. Asimismo se integra a la Constitución el sistema de reparación del daño por violaciones a derechos humanos.

¹ El 23 de abril de 2009, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, de la LX Legislatura, después de analizar distintas iniciativas, aprobaron por unanimidad el dictamen con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviándolo al Senado para sus efectos constitucionales. El 7 de abril de 2010, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos con opinión de la Comisión Especial de Reforma del Estado, del Senado de la República, emitieron dictamen favorable con modificaciones a los artículos 1, 11, 33, 89 y 102; asimismo incorporaron reformas a los artículos 3, 15, 18, 29, 97 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 8 de abril de 2010, la Asamblea del Senado aprobó el dictamen, enviándolo a la Cámara de Diputados. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 15 de diciembre de 2010, se aprobó con modificaciones el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la misma fecha, fue remitido el expediente correspondiente a la Cámara de Senadores. En sesión celebrada el 8 de marzo de 2011, la Cámara de Senadores aprobó el proyecto de decreto. El 17 de marzo de 2011 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, manifestó su acuerdo para que la Cámara de Senadores, como Cámara revisora remitiera a las legislaturas de los Estados sólo lo que había sido aprobado por ambas Cámaras. Después del trámite constitucional respectivo la reforma fue publicada el 11 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.



La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos.

Por la Lic. Minerva
Martínez Garza

Presidenta de la Comisión
Estatal de Derechos Humanos
de Nuevo León

Monterrey, N.L.

6° Se determina el respeto a los derechos humanos como fin de las políticas de educación en nuestro país.

7° Se prevé el derecho de solicitar y recibir asilo.

8° Se prohíbe la celebración de tratados de extradición que alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia.

9° Se incluye a los derechos humanos como base del sistema penitenciario.

10° Se establece una serie de derechos que no pueden restringirse ni suspenderse.²

11° Se reconocen derechos a las personas extranjeras.

12° Se incluye a los derechos humanos como principio de política exterior.

13° Se introduce la obligación de las autoridades renuentes a las recomendaciones de los organismos del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, de hacer públicas las razones de su negativa y la facultad del órgano legislativo competente para llamar a comparecer a la autoridad refractaria.

14° Se amplía la competencia de los organismos de protección no jurisdiccional, ahora podrán conocer de asuntos laborales.³

15° Se obliga a las entidades federativas a que doten de plena autonomía a los organismos públicos de derechos humanos.

² La protección de los derechos humanos debe asegurarse en cualquier circunstancia, aún en situaciones de crisis. El artículo 29 constitucional reformado estipula que la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe ser proporcional al peligro que se hace frente y sujetarse a los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. Además no podrán restringirse ni suspenderse los derechos: a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad. Tampoco podrán restringirse ni suspenderse: los derechos de la niñez, los derechos políticos, las libertades de pensamiento, conciencia y de religión, el principio de legalidad y retroactividad, la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

³ Acorde a la exposición de motivos de la reforma, esta facultad que se otorga a los organismos públicos de derechos humanos consistirá en emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia laboral para que se atienda la protección de los derechos laborales de las y los ciudadanos mexicanos.



La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos.

Por la Lic. Minerva
Martínez Garza

Presidenta de la Comisión
Estatal de Derechos Humanos
de Nuevo León

16° Se ciudadaniza el procedimiento para la elección de los titulares de los organismos integrantes del sistema ombudsman.

17° Se faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a derechos humanos.

18° Se amplían facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de acción de inconstitucionalidad.

Del amplio contenido de la reforma es importante subrayar en primer término, que se retoma la concepción multidimensional de los derechos humanos prevista en la Constitución de 1857.⁴ Después, que el paso que hemos dado como país es una respuesta a la exigencia del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, que desde la aprobación de la Declaración Universal de 1948 se ha fortalecido en el sistema universal de las Naciones Unidas y en los sistemas regionales de protección. Ahora con la reforma se podrán adoptar los criterios de interpretación internacional que aseguren bajo el principio pro persona la dignidad humana.

Si la reforma constitucional en materia penal de 2008 en proceso de implementación, busca cambiar nuestro sistema de justicia con una visión garantista, la reforma constitucional de 2011 viene con adelanto a acelerar la evolución interpretativa que deberá generarse en torno a los derechos humanos en el ámbito de la protección jurisdiccional. Precisamente a un mes de publicada la reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció importantes bases para la protección jurisdiccional de los derechos humanos, al adoptar criterios que deberán guiar la actuación de las y los jueces del país favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia a través del control de convencionalidad. Dos elementos convergen en el análisis que ha desembocado en las determinaciones adoptadas: el texto vigente del artículo 1° constitucional, fruto de un largo proceso de negociaciones cuyos alcances siguen definiéndose, así como una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 23 de noviembre de 2009, que condena al Estado mexicano por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco a manos de efectivos del

⁴ Como lo ha establecido el Dr. Mario I. Álvarez Ledesma, el Constituyente de 1917 al traducir la idea de derechos humanos en el término garantías individuales, redujo aquel concepto a su mínima expresión, a una sola dimensión, la jurídica; olvidando lo que el Constituyente de 1857 sí hizo, a saber: respetar, entender o tomar en consideración la multidimensionalidad del concepto de derechos humanos. El Constituyente de 1857 comprendió a cabalidad que aquello que el Estado otorga son las garantías jurídicas, no los derechos del hombre.



La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos.

Por la Lic. Minerva
Martínez Garza

Presidenta de la Comisión
Estatal de Derechos Humanos
de Nuevo León

Monterrey, N.L.
19 de septiembre de 2011

Ejército, ocurrida en 1974 en el Estado de Guerrero.

Por un lado el artículo 1º constitucional obliga a interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia.⁵ Por su parte la Corte Interamericana dispuso en su sentencia que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del Estado, están obligados a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto, es decir, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad”.⁶ Partiendo de estos supuestos, la preguntas formuladas en el debate del Pleno de la SCJN fueron: ¿El Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes? ¿El control de convencionalidad lo deben realizar solamente los tribunales de la Federación o todos los jueces del Estado Mexicano? La respuesta mayoritaria, de 7 votos, fue afirmativa y para todos los jueces. Además se votó favorablemente que el modelo de control incluye tanto el de convencionalidad como el de constitucionalidad, es decir que el control no sólo versará sobre el contenido de los tratados sino también sobre el de la Constitución, decisión que como lo estableció el Ministro Presidente Silva Meza implicará un desarrollo posterior.

Otro punto importante es el fortalecimiento que la reforma brinda al sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, pues después de la creación del sistema en 1992 y la reforma al artículo 102 de 1999, ésta viene a ser la de mayor impacto a los organismos locales de derechos humanos. Por lo que el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos debe asumir con responsabilidad y

⁵ El principio de interpretación conforme, acorde a Susana Castañeda Otsu, obliga al legislador a desarrollar los mandatos constitucionales relativos a los derechos conforme a estas disposiciones (Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados sobre la materia suscritos y ratificados por el Estado); y del mismo modo obliga al que aplica la norma jurídica interna a interpretar de conformidad con estas disposiciones, determinado que la tarea interpretativa se vea enriquecida con los valores y principios de contenido universal en que se basan estas normas internacionales, las que finalmente encuentran su sustento en la dignidad del hombre.

⁶ Como señaló el maestro Eduardo Ferrer Mac Gregor, en su voto razonado como Juez Ad Hoc en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el control difuso de convencionalidad implica que la actuación de los órganos nacionales, incluidos los jueces, además de aplicar la normatividad que los rige en sede doméstica, tienen la obligación de seguir los lineamientos y pautas de aquellos pactos internacionales que el Estado, en uso de su soberanía, reconoció expresamente, y cuyo compromiso internacional asumió.



La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos.

**Por la Lic. Minerva
Martínez Garza**

Presidenta de la Comisión
Estatual de Derechos Humanos
de Nuevo León

compromiso el rol protagónico que procede de los cambios aprobados a la Constitución, entre ellos su plena autonomía, lo que se traduce en salvaguardar su autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, pues como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la autonomía constitucional responde a la idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder.⁷ En este sentido actuar como un organismo de control y equilibrio implica necesariamente su independencia e imparcialidad, que se logra en el respeto de su autonomía.⁸ Asegurar la independencia del Ombudsman es fundamental para el ejercicio imparcial en sus actuaciones, así como la eficacia en el cumplimiento de sus Recomendaciones, por lo que los mecanismos previstos en la reforma constitucional para éste efecto son de carácter prioritario para el fortalecimiento de las instituciones públicas de derechos humanos que de manera activa participan en su promoción y

⁷ La tesis jurisprudencial 20/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia establece notas distintivas y características de los órganos constitucionales autónomos: 1.- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2.- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3.- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

⁸ La reforma en lo tocante a los organismos públicos de promoción y protección de los derechos humanos, hace eco de los Principios de París que en uno de sus apartados se refieren a la composición, independencia y pluralismo que debe caracterizar a éste tipo de organismos. Sobre la composición de las instituciones de derechos humanos, los Principios señalan que deberá ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales. En México la reforma constitucional de septiembre de 1999 realizada al artículo 102 Apartado B, relativo al sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, incluyó un procedimiento para la elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a cargo de la Cámara de Senadores. La mayoría de los organismos públicos en las entidades establecen procedimientos similares, quedando pocas en las que la elección se da vía propuesta del jefe del Ejecutivo de la Entidad. La autonomía con respecto del Estado, es uno de los fines de las instituciones de derechos humanos señaladas por los Principios, así como el que no estén sujetas a controles financieros que limiten su independencia. En México el organismo nacional cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, al igual que la mayoría de los organismos de las entidades federativas, sin embargo existe una importante disparidad en los recursos destinados a los organismos públicos de derechos humanos en México. A diferencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuya autonomía de gestión y presupuestaria se encuentra prevista en el artículo 102 constitucional, en la Constitución Local no se hace referencia a ningún tipo de autonomía, aunado a que en la descripción que se hace en la Ley de la Comisión Estatal se refiere que es un organismo descentralizado, autónomo. Por lo que a pesar del reconocimiento legal de la autonomía del organismo local al establecer que es descentralizado se mantiene en teoría, una vinculación con el titular de la administración pública local. De ahí la relevancia de que la reforma señale que las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.



La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos.

**Por la Lic. Minerva
Martínez Garza**

Presidenta de la Comisión
Estatal de Derechos Humanos
de Nuevo León

Monterrey, N.L.

divulgación y por lo tanto en la consolidación de la democracia.

Estamos siendo testigos de una transformación de la que muchos son escépticos, pero que está en camino de fortalecer la protección de los derechos humanos. Seguramente el camino será sinuoso, por lo que no se puede perder de vista el amplio desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos ni las notas interpretativas de los órganos especializados, tanto de los sistemas regionales como del sistema de Naciones Unidas, que implicará emprender un ejercicio de capacitación continua y sistemática que genere un cambio de perspectiva en las instituciones mexicanas.

El reto precedente es mayúsculo pero necesario, pues como se cita en la Minuta aprobada, la inclusión del término “derechos humanos” va más allá de una modificación terminológica, se trata de un cambio conceptual del sistema jurídico que tiene como consecuencia el fortalecimiento de los derechos de las personas y la protección de su dignidad.

Lo anterior requiere de un gran esfuerzo de colaboración y coordinación interinstitucional, en el que todos los organismos del Estado mexicano deberán refrendar su compromiso de cumplir sus obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía los derechos humanos, en observancia de los *principios* de que definen su esencia y ámbito de aplicación.

Es así que a partir de la reforma en comento, un presupuesto básico es la aplicación y socialización del principio de universalidad, que representa la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos e implica que estos corresponden a todas las personas por igual, impidiendo que ningún tipo de condición o diferencia cultural, social, económica o política, se presente como excusa para su desconocimiento o aplicación parcial. En el mismo sentido adquiere claridad el principio de interdependencia de los derechos humanos, que se traduce en su recíproca vinculación y supone que la vigencia de un derecho es precondition para la plena realización de otros. Los derechos humanos asimismo son indivisibles porque forman un conjunto inseparable de derechos, por lo que deben ser ejercidos en su contenido esencial, al tener igual grado de importancia. Además bajo el principio de progresividad, el Estado está obligado a implementar todas las medidas necesarias para la plena realización de los derechos humanos y evitar su retroceso.



La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos.

**Por la Lic. Minerva
Martínez Garza**

**Presidenta de la Comisión
Estatal de Derechos Humanos
de Nuevo León**

La reforma constitucional en materia de derechos humanos no es asunto menor y responde a las exigencias de la sociedad civil, la academia y de los organismos públicos de derechos humanos. La ciudadanía ha exigido constantemente canales de atención integral que respondan de manera eficiente a los abusos de poder perpetrados por las autoridades públicas, que violentan la esfera de derechos humanos de individuos y grupos y merman el desarrollo en condiciones de vida digna, por lo que las herramientas que brinda la reforma y las que resultarán de ella deberán ser utilizadas para proteger los derechos de las personas y asegurar mecanismos de reparación cuando hayan sido violentados. En mi calidad de Defensora de los Derechos Humanos, considero que el tema de las reparaciones es uno en el que se habrá de poner mucha atención, asimismo en la formulación de los instrumentos legales e institucionales necesarios para la investigación, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos, a fin de asegurar que las violaciones a estos derechos no queden en la impunidad.

Estamos sin duda ante una reforma que requiere de una amplia apertura y disposición de todos los organismos públicos del Estado mexicano, que viene a posibilitar con mayor celeridad la implementación de una cultura para su respeto y a responder a la realidad social que vivimos.