



LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS
DERECHOS HUMANOS
EN LA
CONSTITUCIÓN



CNDH
M É X I C O

Primera edición: septiembre, 2017

Primera reimpresión de la primera edición: agosto, 2018

ISBN: 978-607-729-349-1

D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño y formación de interiores: H. R. Astorga

Diseño de portada: Flavio López Alcocer

LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN LA CONSTITUCIÓN



¿Cómo se defienden los derechos humanos en México?

El orden jurídico mexicano cuenta con dos grandes sistemas para la defensa y protección de los derechos humanos: el sistema jurisdiccional y el sistema no-jurisdiccional, los cuales no son antagónicos entre sí, sino complementarios, porque persiguen las mismas finalidades.

- *El sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos* corresponde a las autoridades judiciales, que a través de sentencias determinan si existe una violación a estos derechos respecto de los casos puestos a su consideración, atendiendo aspectos de constitucionalidad y legalidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional de nuestro país, protege los derechos fundamentales mediante el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

- *El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos se integra con las instituciones a las que la propia Constitución asigna esta función, y que se dividen en dos ámbitos: a) el relativo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y b) el de las comisiones de derechos humanos de las 32 entidades federativas.*

La CNDH es el *Organismo constitucional autónomo* encargado de la protección no jurisdiccional y promoción de los derechos humanos en México. Conoce de las quejas por la presunta vulneración de los derechos humanos, atribuidas a autoridades federales, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación. Sus funciones se desarrollan bajo el esquema de un procedimiento breve y sencillo, y cuando de las investigaciones realizadas resulta una violación de los derechos humanos, emite recomendaciones públicas.



¿En qué figura jurídica encuentra su fundamento la CNDH?

El fundamento de la CNDH se halla vinculado a la figura jurídica del *Ombudsman* escandinavo, la cual evolucionó y fue adoptada por otros países, generándose tres modelos: el Clásico, el Ibérico y el Latinoamericano.

- El *modelo Clásico* surgió en Suecia. El rey Carlos XII creó el *Ombudsman* (1713), para control de los funcionarios de su gobierno en su ausencia y tuvo la función esencial de velar por la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. Después de un largo desarrollo, durante el siglo XX la figura se extendió a otros países, primordialmente de Europa, adaptándose a la realidad de cada caso.
- El *modelo Ibérico* apareció en Portugal, con el *Promotor de la Justicia* (1976), y en España, con el *Defensor del Pueblo* (1978). Este último revistió especial importancia, porque al ser creado, a las tareas tradicionales del *Ombudsman*, el Constituyente agregó la función de tutelar los derechos humanos.

- El *modelo Latinoamericano* fue de algún modo secuencia del *Ibérico*, ya que al inicio de la década de los ochenta, el *Ombudsman* despertó la simpatía de los especialistas latinoamericanos en la materia, lo cual impactó favorablemente en la región. Más tarde, la figura se adoptó en Guatemala (1985) y en México (1990), para continuar su paulatina incorporación en otros países de América Latina.

¿En nuestro país, qué instituciones son antecedentes de la CNDH?

La Procuraduría de Pobres, creada en 1847 en San Luis Potosí a instancias de Ponciano Arriaga, es citada con frecuencia como el más remoto antecedente de la CNDH. Muchos años después, durante la segunda mitad del siglo XX, surgieron diversas instituciones a las que también se les ha tratado de identificar con la figura del *Ombudsman*, tal es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), de la Dirección de Protección de los Derechos Humanos, del Estado de Nuevo León, y la Procuraduría Social de la Montaña, del Estado de Guerrero, entre otras. En realidad, las primeras instituciones con un perfil aproximado al del



Ombudsman fueron la Defensoría de los Derechos Universitarios, en el seno de la Universidad Nacional Autónoma de México (1985), y la Procuraduría de Protección Ciudadana, del Estado de Aguascalientes (1988).

No obstante, la instauración del *Ombudsman* en México tuvo un antecedente más directo en el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el 13 de febrero de 1989 en el *DOF*, el cual incluyó una Dirección General de Derechos Humanos. Su función esencial consistía en atender las quejas administrativas sobre violación a los derechos humanos que presentaran los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al secretario acciones para su inmediata resolución. Lo anterior hizo evidente el interés de las autoridades por la materia, aunque en realidad dicha unidad administrativa estuvo muy lejos de ser un verdadero *Ombudsman*.

¿Cómo surge la CNDH?

Hacia el final de la década de los ochenta, en el ámbito internacional se cuestionaba si en nuestro país eran respetados los derechos

humanos, ante las expectativas de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre Estados Unidos, México y Canadá. A las presiones internacionales se sumó el creciente número de violaciones en esta materia, lo que propició que diversas *organizaciones no gubernamentales* denunciaran tales atropellos y exigieran a las autoridades medidas de mayor alcance para evitarlos.

El 6 de junio de 1990, en el *DOF* se publicó el decreto presidencial que creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y cuya principal atribución consistió en: “Hacer las recomendaciones y en su caso las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos”.

El decreto dotó asimismo a la figura del *Ombudsman* con algunas características inéditas hasta ese momento en el mundo. Al respecto, destacan especialmente dos: a) si bien la CNDH fue encabezada por un presidente, también se incluyó en su estructura un Consejo integrado por 10 prestigiados miembros de la sociedad mexicana, de las más diversas ideologías y profesiones, con la función de discutir los lineamientos generales de acción del *Ombuds-*



man; y b) entre las funciones de la CNDH, se añadieron las de difundir, divulgar, capacitar y fortalecer la cultura de los derechos humanos. Así, el *Ombudsman* mexicano sumó al objetivo de que no existiera violación a los derechos humanos que quedara en la impunidad, la tarea preventiva de difundir en qué consistían tales derechos y su protección.

No obstante, la CNDH enfrentó el desconocimiento y el escepticismo. La propia voz *Ombudsman* fue extraña para algunos. En el aspecto jurídico, hubo opiniones que cuestionaban que el *Ombudsman* surgiera por decreto del presidente de la República; que fuera un órgano desconcentrado de una secretaría de Estado, y que el Ejecutivo designara al presidente de la CNDH, lo que alimentaba dudas con relación a su autonomía.

El doctor Jorge Carpizo, primer presidente de la CNDH, reconoció que la base jurídica de la institución no era la más apropiada, pero también sostuvo que no había marcos jurídicos inmutables y que al *Ombudsman* se le podía enriquecer y perfeccionar. La Comisión Nacional desarrolló su trabajo institucional y se abocó a la obtención de resultados. Su autonomía la ejerció con determinación en los hechos y entre los destinatarios de sus recomendaciones hubo todo tipo de servidores públicos, incluidos secretarios

de Estado y Gobernadores. Finalmente, el número de quejas recibidas durante sus dos primeros años de existencia, demostró que la CNDH era reconocida y aceptada, y que había cobrado arraigo social como una instancia efectiva para contrarrestar el abuso y las arbitrariedades de los órganos del poder público. Se advirtieron entonces condiciones para que la CNDH fuera elevada a rango Constitucional.

¿Cómo está considerada la CNDH en la Constitución?

La CNDH se ha hecho presente en la Carta Magna, a través de cuatro importantes enmiendas. La primera de ellas, en 1992, introdujo la figura del *Ombudsman* en el texto de la Constitución; las subsiguientes, en 1999, 2006 y 2011, agregaron modificaciones que impactaron en beneficio de su desarrollo institucional –naturaleza, estructura, competencia y atribuciones–, o que robustecieron el tratamiento integral de la protección de los derechos humanos en nuestro país. Las reformas a la Constitución en la materia, se han realizado de la siguiente forma:



- A. La reforma constitucional publicada en el DOF el 28 de enero de 1992**, adicionó el apartado B al artículo 102 de la Carta Magna, e incluyó en su texto la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, en sus correspondientes ámbitos de competencia, de establecer organismos para proteger los derechos humanos otorgados por el orden jurídico mexicano, con lo cual surge el *Sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos*.

Los organismos quedaron facultados para conocer de quejas en contra de actos u omisiones administrativas de cualquier autoridad o servidor público que violaran estos derechos, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación; así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

En la propia reforma se incluyó la incompetencia de los organismos protectores de derechos humanos para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Asimismo, la facultad para que el *Ombudsman* nacional atendiera inconformidades respecto de las recomendaciones, acciones u omisiones de los organismos de las entidades federativas.

Esta enmienda se complementó con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el *DOF* el 29 de junio de 1992, en cuyo artículo 2o. se estableció para la CNDH el carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en abono de su autonomía funcional e independencia, y con su Reglamento Interno, publicado asimismo en el *DOF* el 12 de noviembre de ese mismo año.

- B. La reforma constitucional publicada en el *DOF* el 13 de septiembre de 1999**, implicó modificaciones al propio apartado B del artículo 102 del Código Fundamental, en afán de robustecer a la CNDH en diferentes aspectos, pero, sobre todo, con relación a su autonomía. En el primer párrafo, se sustituyó el verbo *otorgar* por *amparar*, al quedar establecido: “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 *ampara* el orden jurídico mexicano”. Esto no significó un cambio de forma sino de concepciones, ya que la utilización del verbo *amparar* implica que el hombre es una persona jurídica con derechos, con independencia de lo que establezca el orden jurídico. Asimismo, en el párrafo cuarto, se introdujo



la designación expresa del *Ombudsman* nacional, bajo la denominación con la que prácticamente había surgido, es decir, la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dos aspectos más de la enmienda fortalecieron la autonomía de la CNDH: por una parte, en el propio párrafo cuarto, se atribuyó a la Comisión Nacional de (los) Derechos Humanos, autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que la convirtió en un *Organismo constitucional autónomo*; al asumir tal naturaleza, quedó ampliamente reconocido que la función de protección y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos representa un elemento esencial para todo Estado democrático, lo que reafirmó a la institución como un organismo técnico auxiliar de control constitucional. Por la otra, en los párrafos quinto y sexto, se otorgó al Senado de la República, o en sus recesos a la Comisión Permanente, la facultad de elegir al presidente de la CNDH y a los miembros del Consejo, a partir de entonces Consultivo, con una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros presentes, sin la intervención del titular del Ejecutivo.

Finalmente, se estableció la obligación del *Ombudsman* nacional de rendir un informe anual de actividades ante los tres poderes de la Unión, tomando en cuenta que a dichas instancias incumbe conocer cómo la CNDH ha cumplido con sus atribuciones, y por tratarse de violaciones a los *derechos humanos*.

- C. La reforma constitucional publicada en el DOF el 14 de septiembre de 2006**, se realizó respecto del inciso g) de la fracción II del artículo 105. Esta modificación implicó añadir una atribución más a la CNDH, en virtud de la cual podría interponer *acciones de inconstitucionalidad* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para impugnar leyes federales o de las entidades federativas, así como tratados internacionales, que vulneraran los derechos humanos consagrados en la Constitución. La misma facultad se atribuyó a las comisiones locales, con relación a sus respectivos ámbitos de competencia.
- D. La reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011**, es la más reciente en materia de derechos humanos. Se le ha considerado la de mayor alcance y profundi-



dad en razón de lo avanzado de su contenido, además de implicar la transformación de un total de 11 artículos.

Se debe señalar que algunos cambios impactaron en el tratamiento integral de los derechos humanos en la Constitución y en el orden jurídico mexicano, mientras que otros se refirieron, específicamente, a la intervención de los poderes legislativos en los procedimientos de estos organismos y a los mecanismos de nombramiento de sus principales órganos; así como a la autonomía de los *organismos locales de derechos humanos* y a la facultad de la CNDH para investigar violaciones graves de derechos humanos y a su competencia para conocer de asuntos laborales.

En este orden de ideas, se deben tomar en cuenta tres aspectos generales que, de inicio, marcaron el sentido de la presente reforma: en primer término, la nueva denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, para quedar *De los derechos humanos y sus garantías*, en vez de la anterior, *De las garantías individuales*. Con ello se retomó la tradición jurídica anterior a la vigencia de la Constitución de 1917 y se colocó el reconocimiento de los derechos humanos como eje rector del Estado mexicano.

Cabe señalar que la incorporación del término *derechos humanos*, de más actualidad y frecuencia en el campo del derecho internacional, contribuye a que el orden jurídico mexicano armonice con las corrientes más recientes de la doctrina internacional y con el tratamiento que recibe la materia en las Constituciones de otros países. Por lo que hace al mantenimiento de la expresión *garantías*, ello posibilita distinguir, por una parte, entre *derechos humanos*, para referirse a las prerrogativas esenciales que posee toda persona para desarrollar su existencia y desenvolverse frente a los órganos del poder público, y por la otra, *garantías*, entendidas como los mecanismos procesales para hacer valer tales derechos.

Asimismo, destaca el empleo del término *persona (s)*, en sustitución de la palabra *individuo (s)*. Al respecto, el vocablo *persona (s)*, con una connotación incluyente, se refiere a sujetos morales con derechos, como los de igualdad, libertad, propiedad, etcétera, e implica, entre otras cosas, una carga jurídica importante, así como la incorporación del lenguaje de género y de los principios de universalidad e igualdad de los derechos humanos, contrarios a todo signo de discriminación. El vocablo *persona* se incluyó en los artículos 1o., 11, 29 y 33.

Finalmente, se utilizó el verbo *reconocer*, en lugar de *otorgar*: “[...] todas las personas gozarán de los derechos humanos *reconocidos* en esta Constitución y en los tratados internacionales”. Esto representó también una traslación de la corriente *positivista* a la del *iusnaturalismo*, en boga a partir de la Segunda Guerra Mundial. Se debe reiterar que para el *positivismo* únicamente son derechos aquellos que el sistema jurídico formal concede y, en consecuencia, no existen derechos anteriores o superiores a éste, es decir, los derechos humanos están presentes y tienen un valor, porque el Estado los ha introducido en su legislación positiva. En contraste, desde la perspectiva del *iusnaturalismo*, los derechos humanos son inherentes a la persona, además de ser anteriores e independientes del reconocimiento que el Estado les otorgue. De este modo, las personas poseen derechos que aseguran el respeto a su dignidad por el hecho de existir, y cuentan con el más pleno reconocimiento y protección constitucional. El verbo *reconocer*, se introdujo en los artículos 1o., 15 y 33.

Sin duda, al modernizarse la terminología constitucional mexicana, se robustece la protección y defensa de los derechos humanos, pues los coloca como la materia esencial del orden jurídico, o, en otras palabras, como la piedra angular de la

Constitución. Por otra parte, las modificaciones confirman el criterio de que los derechos humanos derivan tradicionalmente de la concepción del derecho natural, lo que es congruente con el pensamiento humanista que caracteriza nuestra evolución constitucional, y asume que la dignidad de las personas no depende de que una ley la reconozca o no, sino que existe plenamente y por sí misma.

En cuanto a las reformas específicas al articulado de la Constitución, éstas se dieron de la siguiente manera:

1. En el artículo 1o., se modificaron los párrafos primero y quinto, y se adicionaron dos nuevos párrafos, segundo y tercero, recorriéndose los que estaban en su orden

Con la enmienda de 2011, los derechos humanos quedaron comprendidos de manera plena en el texto constitucional, como se desprende de la lectura del primer párrafo: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”. Sin embargo, al añadirse “[...] y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”, a tales instrumentos se les asignó la mayor jerarquía y eficacia normativa dentro del orden jurídico mexicano, lo



que hace evidente la apertura de la Constitución para con el derecho internacional de los derechos humanos y la adopción de un perfil cosmopolita.

En consecuencia, se incorporó el principio de la *interpretación conforme*, para armonizar el derecho nacional o interno con las disposiciones internacionales. Así, las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse acorde con el texto de la Constitución, pero también conforme con la letra de los tratados internacionales, en pro de la mejor protección de las personas. De lo anterior, se desprende la adopción del principio *pro personae*, conforme al cual, de existir diversas interpretaciones para desentrañar el sentido de una norma jurídica, se debe escoger la que dé mayor protección al titular de un derecho humano. O bien, cuando se puedan aplicar dos o más normas jurídicas –internas o externas– a un caso concreto, el intérprete –por ejemplo, un juez– debe elegir la que mejor proteja los derechos humanos.

Otra novedad de particular importancia, se encuentra en el tercer párrafo, consistente en que los derechos humanos *reconocidos* por la Constitución y por los tratados internacionales, generan obligaciones para las autoridades mexicanas, sean federales, locales o

municipales, en su respectivo ámbito de competencia, con lo que quedan comprometidas para que promuevan, respeten, protejan y garanticen dichos derechos. Al respecto, habría que ver lo que dichos imperativos implican: a) *promover los derechos humanos*, representa una obligación esencialmente del poder Constituyente, el cual, al crear el orden constitucional, debe hacerlo apegado a los límites de la dignidad humana, advertido por el derecho internacional de los derechos humanos; b) *respetar los derechos humanos*, implica la abstención del poder público, ya que el ejercicio de sus funciones está limitado por estos derechos, como atributos inherentes a la dignidad de las personas y, por lo tanto, superiores al poder del Estado; c) *proteger los derechos humanos*, remite a la noción de restringir el poder estatal, pero además, a la adopción de medidas para evitar transgresiones a los derechos fundamentales por parte de otros entes o sujetos, lo que implica mecanismos reactivos, pero también preventivos, y d) *garantizar los derechos humanos*, comprende organizar el aparato estatal y de manera general todas las estructuras involucradas en el ejercicio del poder público, con miras a que quede jurídicamente asegurado el pleno ejercicio de tales prerrogativas.

Pero más aún, lo anteriormente expresado se debe realizar en apego a los principios de: a) *universalidad*, por el que se reconoce



que los derechos humanos y la dignidad que deriva de su ejercicio, corresponden a todas las personas por el sólo hecho de serlo, sin distinción de ninguna índole; b) *interdependencia*, que comprende la vinculación de todos los derechos humanos entre sí, por lo que el respeto o la transgresión que recaiga en alguno de ellos, necesariamente repercute o impacta en los demás; c) *indivisibilidad*, en virtud del cual se consideran infragmentables, esto es, integrados en un todo orientado a la necesaria protección de la dignidad humana, y d) *progresividad*, por el que se obliga al Estado a procurar en todo momento los medios posibles para la mayor y mejor garantía de su cumplimiento, en un esquema de constante evolución y bajo ninguna posibilidad de retroceso.

Además, se incluyó la obligación del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en términos de ley, lo que entraña la figura de la reparación del daño. Al respecto, se debe considerar que la reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas en que un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que hubiese incurrido por la transgresión de estos derechos; es la consecuencia jurídica del hecho ilícito que se atribuye a la unidad estatal, de la que deriva responsabilidad, ya sea nacional o internacional.



Finalmente, en el párrafo quinto, el espectro de derechos humanos de la Constitución registró una ampliación significativa, ya que, entre las prohibiciones de discriminación, se añadió la relativa a la preferencia sexual de las personas. En el texto anterior se prohibía discriminar en razón de preferencias, sin aclarar de cuáles se trataba. La reforma eliminó toda ambigüedad, quedando claro que se hace referencia a las preferencias sexuales, las cuales no deben ser motivo para que persona alguna reciba un trato diferenciado o se le niegue algún derecho.

2. En el artículo 3o., se modificó el segundo párrafo

La enmienda al artículo 3o. introdujo la enseñanza de los derechos humanos en el sistema educativo. Ello es trascendente por ser el precepto de la Constitución con un especial perfil ético, al contener una serie de principios y valores que son fundamentales para la sociedad mexicana.

La modificación estableció un vínculo entre educación, derechos humanos y democracia, lo cual no significa añadir una asignatura más a los programas escolares, sino adoptar una perspectiva integral de la educación en su conjunto, para contribuir a inculcar el *respeto a los derechos humanos*. Un objetivo de tal naturaleza,



entraña que quien tiene la capacidad de apreciar el valor social y personal del respeto a la dignidad de las personas, cuenta con la disposición afectiva, moral e intelectual necesaria para aprender los derechos humanos, respetarlos y exigirlos.

Una educación enfocada desde la perspectiva de los derechos humanos, se debe desarrollar en el plano de un ambiente social controlado en el que se transmitan valores democráticos, lo cual es posible a través de un modelo educativo humanista. Con ello, se puede preparar a los educandos intelectual y moralmente, para la cabal comprensión de los derechos que tiene toda persona, así como su cotidiano ejercicio y su defensa.

3. En el artículo 11, se modificó el primer párrafo, y se adicionó un nuevo párrafo segundo

El presente artículo, consagrado a las libertades de tránsito y residencia, se robusteció al añadirse en nuestra Constitución la protección de los derechos reconocidos bajo las figuras del refugio y el asilo, en consideración al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho humanitario. De esta forma, se acogió en el texto constitucional la noble tradición de la solidaridad internacional ejercida por México, para albergar a quienes sufren perse-



cución por motivos políticos y a quienes padecen por cuestiones de carácter humanitario.

Cabe recordar que durante el siglo XX, entre otros casos, México atendió el de la inmigración de los republicanos expulsados de su territorio a consecuencia de la *Guerra civil española*, en los años treinta; el de los chilenos y argentinos que sufrieron la persecución de los regímenes militares que se instauraron tras la violenta ruptura del orden constitucional en esos países, en la década de los setenta; y el de los refugiados, en su mayoría indígenas, que cruzaron la frontera mexicana debido a un severo conflicto interno en Guatemala, a inicios de los años ochenta.

Esta reforma a la Constitución refrendó el rasgo de política exterior que tanto prestigio le ha dado a México y con cuya práctica ha podido resguardar la libertad y –en muchos casos– la vida de quienes, forzados por las condiciones imperantes en su país, han recurrido a su espíritu generoso y hospitalario.

4. En el artículo 15, se modificó la última parte del primer párrafo

En el texto anterior del presente numeral, se impedía celebrar tratados para la extradición de reos políticos, o para la de los delin-



cuentas del orden común con la condición de esclavos en el país en donde habían delinquido, así como celebrar convenios o tratados en virtud de los cuales fuesen alteradas las garantías y derechos establecidos en la Constitución para el hombre y para el ciudadano.

Con la reforma se modificó la parte final del artículo, en el sentido de impedir la celebración de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos *reconocidos* en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. La esencia de la enmienda, atendible para su interpretación y aplicación, radica en que en la Constitución se admitan los derechos humanos bajo los principios de su adquisición definitiva y de su progresividad, en otras palabras, en la inalterable consolidación del régimen de libertades y de sus garantías. De esta manera, se cancela el retroceso de esta materia mediante la celebración de tratados internacionales y se asume el avance que pueda haber a través de la firma de este mismo tipo de instrumentos.

En tal sentido, si bien no se pueden celebrar tratados contrarios al texto de la Constitución, porque el artículo 133 hace referencia a tratados conformes con la Norma Fundamental, habría que ver que este tipo de tutela, vinculada a la Constitución, no existía en lo re-

ferente a nuevos instrumentos internacionales que afectasen previos convenios de tal naturaleza en materia de derechos humanos.

5. En el artículo 18, se modificó el segundo párrafo

En el artículo 18 se concentran los principios que rigen la reinserción en la sociedad de las personas privadas de la libertad por haber cometido algún delito. Dichos principios son, de acuerdo con el anterior texto de la Constitución: el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Sin embargo, la condición de los sentenciados y procesados en México ha sido objeto de una vulneración tan acentuada como extendida, que la reforma de 2011 incluyó los derechos humanos a la cabeza de los principios mencionados, a pesar de que ya se mencionó el respeto a tales derechos en el artículo 1o., consagrado a los derechos de las personas y a las obligaciones de las autoridades.

Al introducir los derechos humanos como eje del sistema penitenciario nacional se busca, entre otras cosas, consolidar sus bases de organización; enfatizar –precisamente– el *respeto* que deben merecer los derechos humanos en los centros de reclusión del país; y reiterar el imperativo de que un régimen penitenciario acorde con



la Norma Suprema, no puede permitir que dichos derechos sean transgredidos. Al respecto, se debe considerar que la privación de la libertad de las personas que delinquen, no justifica que la autoridad penitenciara o cualquier otra, viole –eventual o sistemáticamente; por acción o por omisión– su esfera de derechos.

6. En el artículo 29, se modificó el primer párrafo, y se adicionaron los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto

La Constitución de 1857 incluyó la *suspensión de garantías*, como facultad del presidente de la República para afrontar una invasión, la perturbación grave de la paz pública o cualquier otro evento que pusiera en grave peligro o conflicto a la sociedad, con excepción de “las garantías que aseguraran la vida del hombre”. Debía ser por tiempo limitado, mediante prevenciones generales y sin referirse a determinado individuo, además de contar con el acuerdo del Consejo de Ministros y la aprobación del Congreso de la Unión o de la Diputación Permanente, en su caso.

Por su parte, el Constituyente de 1917 reprodujo el artículo 29 en los mismos términos y con idéntico numeral, pero se suprimió la referencia a las garantías que no podían suspenderse y que aseguraban la vida del hombre, y se añadió la posibilidad de suspender

las garantías en todo el territorio nacional o en un lugar determinado. Más tarde, en 1981 y 2006, el artículo tuvo enmiendas, aunque sólo se actualizó la denominación de los órganos participantes en la *suspensión*.

La reforma Constitucional de 2011, introdujo profundos cambios al artículo 29, orientados a definir con mayor claridad sus alcances y proteger los derechos humanos, tomando en cuenta lo general de su contenido y los eventuales abusos de autoridad, bajo tales circunstancias. Asimismo, se consideró la disparidad entre la norma nacional y los instrumentos internacionales, que incluían compromisos adquiridos por México como Estado parte.

En el párrafo primero, a la *suspensión* –que implica una situación extraordinaria, como consecuencia de una crisis en la que se encuentre en peligro el Estado o la nación por motivos objetivamente graves–, se añadió el concepto de la *restricción* –inherente al normal ejercicio de los derechos– y se estableció que ya se tratara de una o de otra, éstas se podrían materializar con relación al *ejercicio de los derechos y las garantías*, además de que no fuera respecto de determinada persona.

En el párrafo segundo, se incorporó un amplio elenco de derechos que no pueden restringirse ni suspenderse mediante los decretos que se expidan, entre los que se encuentran el derecho a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y creencia religiosa; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte, la esclavitud, la servidumbre, la desaparición forzada y la tortura; así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Por lo que hace al párrafo tercero, en éste se introdujo la condición de que la *restricción o suspensión* se funde y motive en los términos de la propia Constitución; que guarde proporción con el peligro de que se trate; y que en todo momento se observen los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

En el párrafo cuarto se previno que al concluir la *restricción o suspensión*, quedarán sin efecto de manera inmediata todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia; así como la imposibilidad de que el Ejecutivo realice observaciones



al decreto del Congreso, con el propósito de revocar la *restricción* o *suspensión*.

Finalmente, en el párrafo quinto se estableció una nueva función para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de la cual, debe revisar de oficio y en forma inmediata los decretos expedidos durante la *restricción* o *suspensión*, para pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

La enmienda proporciona, sin duda, una mayor certidumbre jurídica a las personas, al definir cómo y bajo qué circunstancias se puede declarar la *restricción* o *suspensión* temporal del *ejercicio* de los *derechos humanos*, además de establecer categóricamente cuáles de éstos no pueden ser objeto de tal medida.

7. En el artículo 33, se modificó el primer párrafo, además de adicionarse un segundo párrafo, recorriéndose el que estaba en su orden

Durante el siglo XIX, considerando algunos episodios de nuestra historia, diversos ordenamientos incluyeron la expulsión de los extranjeros cuya presencia en nuestro país no resultara conve-



niente para las autoridades, lo que incluso se contempló en el artículo 33 de la Constitución de 1857.

El Constituyente de 1917, por su parte, retomó esta tradición en el mismo numeral, y con un mayor acento facultó al titular del Ejecutivo para expulsar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgara inconveniente, en forma inmediata y sin previo juicio. Curiosamente, el artículo 33 establecía para los extranjeros el derecho a las garantías otorgadas por la Constitución, pero no les daba la posibilidad de ser oídos y vencidos en juicio, en el caso de que se les hiciera abandonar el territorio nacional.

Con la enmienda de 2011, en primer término –y considerando la nueva terminología Constitucional–, se ratificó la condición de las *personas extranjeras* para gozar de los derechos humanos y de las garantías reconocidas por nuestra Constitución. Y por lo que respecta a la facultad del Ejecutivo para expulsar a *personas extranjeras*, se agregó la condición de la *previa audiencia* y de que la medida se fundamente en la ley, a la cual se dejó normar el procedimiento, lugar y tiempo de la detención.

8. En el artículo 89, se modificó la fracción X

La reforma de 2011, agregó como principio de la política exterior de México, el *respeto, protección y promoción de los derechos humanos*, como un eje rector de la diplomacia mexicana, acorde con la importancia de la materia en los últimos tiempos en el panorama mundial. A la luz de los derechos humanos, el *respeto* entraña reconocimiento, atención y solidaridad; la *protección* significa diligente garantía y la *promoción* implica desarrollo, fomento y aliento.

Con base en la reforma, las autoridades del Estado mexicano deben estar atentas del curso que tome la materia de los derechos humanos en otras latitudes y no ser indiferentes u omisas ante su eventual violación. Sin embargo, también contribuye a afianzar la incorporación de México al sistema normativo internacional de los derechos humanos, que inició en 1981, con su adhesión a los pactos de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

9. En el artículo 97, se modificó el segundo párrafo

La reforma suprimió la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, para que se incluyera en el marco de atribuciones de la CNDH, en el artículo 102 Constitucional. El cambio obedeció al criterio de que la Suprema Corte debía quedar únicamente en ejercicio de las facultades propias de su naturaleza, ya que esta figura no correspondía, en un estricto sentido, a la función jurisdiccional, además de generar polémica y desgaste para el más Alto Tribunal del país.

10. En el artículo 102, se modificó el segundo y tercer párrafos del apartado B, y se adicionaron los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden

En el segundo párrafo del artículo 102, apartado B, se estableció para todos los servidores públicos la obligación de responder las recomendaciones de la CNDH o de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas, en su caso, y para el supuesto de que no acepten o no cumplan dichas recomendaciones, la obligación de que dicha decisión la funden, la motiven y la hagan pública. Asimismo, se dispuso que el Senado de la República o en sus recesos la Comisión Permanente, o las Legislaturas de las en-



tidades federativas, según corresponda, podrán convocar a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para comparecer y explicar las razones de su negativa.

En el párrafo tercero se encuentran las materias en las cuales no son competentes los organismos de derechos humanos; tradicionalmente, éstas fueron la materia electoral, la jurisdiccional y la laboral. La reforma Constitucional de 2011 trajo consigo la eliminación de los asuntos laborales, con lo que consecuentemente se amplió la competencia para conocer de esta materia por parte del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Al momento de elaborar la reforma, los legisladores consideraron que los derechos laborales eran derechos humanos de pleno reconocimiento y que, en consecuencia, el desarrollo del país ameritaba que la CNDH y los organismos locales de derechos humanos, debían asumir tal ámbito de competencia. No obstante, cabe señalar que los actos jurisdiccionales de corte laboral permanecen ajenos a la actuación del *Ombudsman*, toda vez que éste conserva su limitación para conocer de asuntos jurisdiccionales.

En el párrafo quinto se previno la obligación de incluir y garantizar en las Constituciones de las entidades federativas, la auto-



mía de los organismos de protección de los derechos humanos. Con ello se persigue fortalecer su independencia y asegurar que los objetivos del *Ombudsman* se cumplan en todas y cada una de dichas entidades.

En el párrafo octavo, por otra parte, se ordenó que la elección de presidente de la CNDH y la de los miembros del Consejo Consultivo, así como la de los titulares de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas, se ajuste a un procedimiento transparente de consulta pública, en los términos y condiciones determinados por la ley.

Por último, en el párrafo undécimo se incluyó la facultad para que la CNDH investigue violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente, pero también cuando lo solicite el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas. Debe señalarse que esta modificación se relaciona con la supresión en el artículo 97 de la Constitución, de la facultad de investigación de la Suprema Corte, mencionada en líneas anteriores.

11. En el artículo 105, se modificó el inciso g) de la fracción segunda

La reforma Constitucional de 2006 –como ya se expuso–, amplió las atribuciones de la CNDH para que ésta pudiera impugnar ante la Suprema Corte, por medio de *acciones de inconstitucionalidad*, las leyes federales y las de las entidades federativas, así como los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneraran los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Con la enmienda de 2011, la CNDH conservó la posibilidad de interponer dichas acciones para impugnar las normas referidas, pero ya no sólo respecto de los derechos humanos incluidos en la Constitución, sino también por lo que hace a los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales suscritos por México.



Bibliografía

- ARIAS MARÍN, Alan, “Globalización, cosmopolitismo y derechos humanos. Apuntes sobre el contexto teórico y la reforma constitucional”, *Derechos Humanos-México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, nueva época, año 6, núm. 18, septiembre-diciembre de 2011, pp. 11-43.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, “De las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías; la reforma constitucional del 10 de junio de 2011”, *Derechos Humanos-México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, nueva época, año 6, núm. 18, septiembre-diciembre de 2011, pp. 45-74.
- BETANZOS TORRES, Eber Omar, *El artículo 29: una aproximación general*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015 (Col. sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, fascículo 5).
- BROKMANN HARO, Carlos, “El artículo 29 y la suspensión de derechos y garantías ante la seguridad nacional. Retos para para una Ley Reglamentaria”, *Derechos Humanos-México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, nueva época, año 6, núm. 18, septiembre-diciembre de 2011, pp. 75-97.
- CARBONELL, Miguel, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos; principales novedades”. Documento electrónico que se puede ubicar en la siguiente dirección: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades/shtmal>,

- CARPISO, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 27-51.
- CARPISO, Jorge, “Algunas reflexiones sobre el *Ombudsman* y los derechos humanos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*. México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1993.
- CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011 (Col. de Textos sobre Derechos Humanos).
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa-UNAM, 2011.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, “Consideraciones sobre el comienzo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, *Derechos Humanos-México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, año 1, núm. 1, 2006, pp. 31-48.
- González Pérez, Luis Raúl, “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Puebla, Vol. V, núm. 28, diciembre de 2011, pp. 99-122.
- ISLAS LÓPEZ, Abigail, *Asilo y condición de refugiado en México*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015 (Col. sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, fascículo 6).
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “La reforma al artículo 102, apartado “B”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999.

RODRÍGUEZ MORENO, Alonso, “Algunas reflexiones sobre el cambio del concepto ‘individuo’ por el concepto ‘persona’ en la Constitución federal mexicana”, *Derechos Humanos-México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, nueva época, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 2011, pp. 13-42.

RODRÍGUEZ MORENO, Alonso, “Educación, derechos humanos y democracia. Reflexiones sobre la reforma educativa en México”, *Derechos Humanos-México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, nueva época, año 8, núm. 22, enero-abril de 2013, pp. 69-95.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en agosto de 2018 en los talleres de LIBROS EN DEMANDA, S. de R. L. de C. V., Av. Periférico Norte núm. 940, C. P. 45130, Lomas de Zapopan, Zapopan, Jal. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional.

El tiraje consta de 5,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C. (Certificación FSC México).

Área de emisión: CENADEH

Contenidos: Arturo Guillermo Larios Díaz

Número de identificación: LEGI/CART/209A



CNDH
M É X I C O

ISBN: 978-607-729-349-1



9 786077 293491