

Las reformas constitucionales en Derechos Humanos de Vicente Fox

José Antonio Guevara Bermúdez

El lunes 26 de abril de 2004 el Ejecutivo Federal firmó, en una ceremonia en la residencia oficial de Los Pinos, una iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos humanos, misma que fue presentada a la Cámara de Senadores el 5 de mayo del mismo año (en adelante la Iniciativa de Fox o la Iniciativa, indistintamente).

La Iniciativa de Fox se gestó en el marco de la Comisión de Política Pública Gubernamental en materia de Derechos Humanos (en adelante la Comisión),¹ en concreto en el Grupo de Trabajo de Reforma del Estado (en adelante el Grupo de Trabajo) y en la Subcomisión de Armonización Legislativa (en adelante la Subcomisión). El proyecto inicial de reformas constitucionales fue presentado para su discusión, en la segunda mitad de 2003 (en adelante el Proyecto Inicial), por la Unidad de promoción y defensa de los Derechos Humanos (en adelante la Unidad) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a las organizaciones de la sociedad civil que forman parte del Grupo de Trabajo y de la Subcomisión.

1. La traición

Para la elaboración de la Iniciativa se tomó en consideración el Proyecto Inicial, que tuvo que atravesar un largo proceso de transformación. Este proceso se dio gracias al diálogo sostenido entre las diferentes entidades de la administración pública —prioritariamente la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la SEGOB— con las organizaciones de la sociedad civil (principalmente el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana-plantel Santa Fe y la Comisión Mexicana

¹ La estructura y los motivos que justifican la creación de la Comisión se explican en mi artículo "Aciertos y desencuentros en la defensa de los derechos humanos en la administración de Vicente Fox", en *Análisis Plural de la Realidad Nacional: Globalización Imperial*, año 18, núm. 1, 2003, pp. 83 y 94.

Análisis Jurídico

de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos). Como todo diálogo, éste se desarrolló en un ambiente de confianza y horizontalidad entre las instituciones mencionadas; además, intercambiamos posiciones sobre las diferentes interpretaciones y consideraciones jurídicas del contenido y el lenguaje de las reformas planteadas por la Unidad. Debo resaltar que la discusión no sólo se caracterizó por su alto nivel técnico, sino porque también se llevó a cabo en un gran número de sesiones de trabajo. Las organizaciones civiles llegamos a un consenso con la SEGOB y con la SRE, que se reflejó en una versión definitiva de reformas constitucionales en materia de derechos humanos (en adelante la Versión Definitiva).

Después de ese proceso de diálogo y de haber arribado a un acuerdo sobre los puntos mínimos de consenso, la Unidad, a cargo del maestro Ricardo Sepúlveda, nos hizo saber a los involucrados que lo único que restaba para que la Versión Definitiva fuera aprobada, firmada e introducida por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, era una superficial revisión de redacción por parte de la Presidencia de la República.

Sin embargo, esa promesa no se cumplió y la Versión Definitiva se modificó sustancialmente de manera unilateral. El 25 de abril de 2004, días antes de la ceremonia de firma de la Iniciativa por el presidente Fox, la Unidad convocó a las organizaciones de la sociedad civil que estuvimos involucradas en el diálogo constructivo sobre las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, a una reunión "informativa" para presentarnos —según nos dijo— la Versión Definitiva con los últimos ajustes de redacción por parte de la Presidencia. Pero para nuestra sorpresa, esta versión, con los ajustes de redacción, era una propuesta de iniciativa distinta de la que habíamos acordado en el marco de la Comisión. La presentada por la Unidad no reflejaba los mismos asuntos que se incluían en el Proyecto Inicial, ni los acuerdos obtenidos de las reuniones entre las organizaciones de la sociedad civil y la SRE en el marco del Grupo de Trabajo y de la Subcomisión. Esto, a mi parecer —que coincide con el de las or-

ganizaciones civiles involucradas en este proceso²—, no sólo fue una traición a los que estuvimos involucrados en el diálogo y participamos con profesionalismo, activa y desinteresadamente en la Comisión, sino que además minó la credibilidad del mecanismo de participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas en derechos humanos, la estructura de la misma Comisión y la seriedad con la cual la SEGOB toma a las organizaciones de la sociedad civil. Pero este artículo no busca hacer una evaluación sobre la manera en la que la Comisión se ha desempeñado desde su creación, sino que por el contrario sólo trataré de analizar las virtudes, así como las inconsistencias y deficiencias que a mi parecer tiene la Iniciativa presentada por el Ejecutivo al Senado.³

Antes de iniciar este análisis me parece importante recordar que antes de que se presentara la Iniciativa por el presidente Fox en abril de 2004, tres diputados de la fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD)⁴ y un senador del Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁵ presentaron, en las respectivas Cámaras, iniciativas de reformas constitucionales en materia de derechos humanos.

2. Los avances: aspectos positivos de la Iniciativa

2.1. La abolición de la pena de muerte

El artículo 14 constitucional señala, entre otras cosas que "... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, propiedad-

² Además de las mencionadas, se encuentran, entre otras, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura, el Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O. P.", el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", el Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro Nacional de Comunicación Social, el Espacio DESC, el Foro Migraciones, Franciscans International Mexico, la Liga Mexicana de Defensa de Derechos Humanos, la Red de Acción frente al Libre Comercio, la Red Nacional de Organismos Civiles "Todos los Derechos para Todos" y los Servicios y Asesoría para la Paz.

³ Muchas de estas apreciaciones coinciden con las que algunas organizaciones civiles han expresado frente a los medios de comunicación. Por ejemplo, véase el Comunicado de Prensa del 29 de abril de 2004 firmado por las Organizaciones que integran el Comité de Enlace y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (mimeo en posesión del autor).

⁴ En iniciativas independientes presentaron propuestas de reformas constitucionales en materia de derechos humanos las diputadas Eliana García, Lizbeth Eugenia Rosas y el diputado Gilberto Ensástiga Santiago.

⁵ Senador Sadot Sánchez Carreño.

des, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...” y el artículo 22 indica que: “... Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar”. Estas dos disposiciones son la base constitucional que permitirían al legislador incluir la pena de muerte para ciertos delitos en nuestro país.⁶ A la fecha, el único código penal en la República mexicana que contempla la pena de muerte es el Código de Justicia Militar.⁷ Si bien es cierto que la pena de muerte en México ha caído en desuso en los últimos años, es decir, no se ha privado de la vida a nadie después de un juicio de los tribunales militares, las organizaciones civiles de derechos humanos y muchos académicos hemos propugnado, desde tiempo atrás, para que aún en esos supuestos no se aplique la pena de muerte por el juzgador.⁸ Escapa a mi interés el tratar de convencer al lector de lo ineficaz que es esa pena para disuadir los crímenes, de su aplicación discriminatoria en los países en que se aplica, del gran margen de error del que gozan los propios tribunales incluso en países en donde se cuenta con mayores y mejores derechos del debido proceso. Sólo quiero mencionar que de aplicarse en México le negaría derechos internacionalmente reconocidos y obligatorios para

⁶ Sin embargo, eso no es posible porque México ha ratificado desde 1982 la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en ella, en su artículo 4, se prohíbe que los países apliquen la pena de muerte a delitos sobre los que no se aplicaba en el momento de ratificar dicho tratado. Es decir, con ese tratado en vigor, nuestro legislador no tiene libertad para ampliar el catálogo de crímenes, ni tampoco el juez podría aplicarlos.

⁷ Por ejemplo, la traición a la patria (artículo 203), espionaje (artículo 206), delitos contra el derecho de gentes (208), rebelión (218), destrucción de lo perteneciente al ejército (artículos 252 y 253), desertión e insumisión (artículos 272, 274), violencia contra centinelas, guardias, tropa formada, salvaguardias y ejército (artículo 279), falsa alarma (artículo 282), insubordinación (artículo 279), entre otros.

⁸ Por ejemplo, recomendamos el capítulo 6 de Santiago Corcuera. “Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, México, Oxford University Press, 2002.

Las reformas constitucionales...

nuestro país, como por ejemplo el que los responsables de haber cometido algún delito se readapten a la sociedad.⁹

Uno de los aspectos más positivos de las reformas sugeridas por el presidente Fox es que se pretende eliminar la posibilidad de que en México se aplique la pena de muerte. La Iniciativa propone que se elimine del artículo 14 la frase "de la vida" y del 22 el párrafo que habla de la pena de muerte.

2.2. La promoción de los derechos humanos como principio de la política exterior

La fracción X del artículo 89 de la Constitución establece las facultades que tiene el Ejecutivo en la dirección de la política exterior y en la celebración de los tratados internacionales. Asimismo, dicha disposición establece que en la conducción de la política exterior el Ejecutivo debe cumplir con los principios de autodeterminación de los pueblos, la no-intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Los derechos humanos internacionalmente reconocidos generan a los Estados la obligación de promoverlos, respetarlos y garantizarlos. Esta obligación no sólo debe reflejarse en la conducta que tienen los Estados hacia el interior sino también al exterior. La Iniciativa agrega un nuevo e importante elemento a los principios de política exterior que consiste en la "protección de los derechos humanos". A mi parecer, ello contribuirá a fortalecer la posición de México en los foros y mecanismos internacionales de supervisión y control de la conducta de los Estados en materia de derechos huma-

⁹ En concreto me refiero a la readaptación social como fin de la pena según se puede contemplar en los artículos 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ("El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica") y 5.6 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados").

Análisis Jurídico

nos, además de que obligaría a nuestro país a ser coherente en la protección de los mismos; es decir, cualquier medida sugerida o apoyada por México en el marco de las relaciones exteriores que no favorezca la protección de los derechos humanos podrá ser calificada de inconstitucional y, por el contrario, las medidas internacionales en favor de la protección de la persona humana podrán revertirse en favor de una mejora interna de los estándares de derechos humanos en México.¹⁰

2.3. La autonomía de las comisiones públicas de derechos humanos

El artículo 102 B de la Constitución reconoce la facultad de los congresos federal y local para legislar y crear comisiones públicas de protección de los derechos humanos. Asimismo, se indica que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos gozará de autonomía presupuestaria y de gestión; sin embargo, no establece que las comisiones públicas de los estados deban gozar de la misma autonomía.¹¹

La Iniciativa de reformas añade un párrafo a la fracción B de dicho artículo 102 que señala: "En las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, de conformidad con los principios que esta Constitución establece para la Comisión Nacional de los Dere-

¹⁰ Véase la exposición de motivos de la Iniciativa en la parte *Reconocimiento constitucional de los derechos humanos*.

¹¹ 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 ampara 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, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios... El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

Las reformas constitucionales...

chos Humanos". Con lo anterior se busca resolver un problema preocupante para las organizaciones civiles de promoción y protección de los derechos humanos, así como también para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos,¹² que consiste en la falta de autonomía presupuestaria y de gestión de los titulares de las comisiones públicas de los estados respecto de los poderes ejecutivos.

2.4. La ampliación de los sujetos legitimados para presentar acciones de inconstitucionalidad

El artículo 105 de la Constitución establece que "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución".

La Iniciativa de reformas de Vicente Fox pretende legitimar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales o leyes federales o locales que puedan vulnerarlos. Asimismo, se facultaría a los titulares de los organismos públicos de protección de los derechos humanos de los estados para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales que los violen.

3. Los retrocesos: aspectos negativos de la Iniciativa

3.1. La ambigüedad en el reconocimiento de los derechos humanos

La Versión Definitiva agregaba en el artículo 1 de la Constitución lo siguiente:

Los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México, forman parte integral de esta Constitución, los cuales complementan y adicionan las garantías y de-

¹² Véase el apartado 1.3.8 "Propuestas normativas del Sistema Ombudsman", del *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México, 2003, p. 7.

Análisis Jurídico

rechos humanos en ella reconocidos. En caso de contradicción, dichos derechos serán interpretados de acuerdo a lo que se sea más favorable para la persona humana.

Como se puede observar, esta propuesta de consenso tiene dos partes. La primera de ellas consiste en el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales debidamente ratificados por México, de manera complementaria a los que reconoce la Constitución. La segunda establece una norma de interpretación en casos de que dos normas de la misma jerarquía se contrapongan. Con dicha propuesta se busca garantizar la mayor protección posible a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos. Además, un efecto inmediato que traería consigo esta propuesta consiste en que se evitaría que México incurriera en responsabilidad por no acatar obligaciones internacionales reconocidas en tratados en materia de derechos humanos, ya que las instituciones del Estado estarían obligadas a cumplirlos (aplicarlos).

Sin embargo, la Iniciativa de Fox establece lo siguiente: "Los derechos humanos son reconocidos por esta Constitución y su protección se realizará en los términos establecidos en la misma". Esta redacción es a todas luces diferente de la que se había consensado en la Versión Definitiva. Además, a mi parecer, no resuelve los problemas de jerarquía normativa ni de interpretación en aquellos casos en los que se contrapongan derechos con igual jerarquía. Sin claridad en la forma en que se debe interpretar una hipotética confrontación de derechos, y de aplicarse reglas tradicionales de interpretación, por ejemplo, ley posterior, ley especial, etc., se podrían violar regularmente derechos humanos y comprometer la responsabilidad internacional de México. Por ello, la Iniciativa de Fox supone una potencial vulneración de la obligación internacional consistente en que los pactos deben ser cumplidos —*pacta sunt servanda*—.

La Versión Definitiva obligaba a las autoridades a la aplicación de la norma más favorable a la persona y esta Iniciativa lo que hace es dejar las cosas tal y como estaban. En la actualidad, las autoridades ejecutivas y judiciales prefieren dar

prevalecía a las normas jurídicas domésticas o internas que a las internacionales, las cuales, en la gran mayoría de los casos, ofrecen mayores y mejores estándares.

Por otro lado, la Iniciativa ha generado confusión, no sólo en la fuente de la que emanarán los derechos humanos (la Versión Definitiva reconocía Constitución y tratados internacionales ratificados por México), en la jerarquía que ocuparán los tratados internacionales y en la forma en que se podrán resolver choques entre normas de igual jerarquía, sino que ha generado mucha confusión sobre el concepto de los derechos humanos o mejor dicho sobre lo que podría, eventualmente, entenderse por derechos humanos. Esta confusión se puede ver en las críticas de uno de los más connotados constitucionalistas, Elizur Arteaga, quien afirmó que la Iniciativa: "... disfraza la inclusión de una concepción católica en la Constitución, con el pretexto de dar cumplimiento de los derechos reconocidos por México en convenciones internacionales en la materia y para salir al paso a las presiones que ejerce sobre el gobierno mexicano la comunidad internacional".¹³

Pero esta confusión se puede ver incrementada si uno revisa el documento que la Unidad nos presentó a las organizaciones civiles que estuvimos involucradas en el diálogo.¹⁴ Con él se pretendía explicar las "razones" de la Iniciativa. En dicho documento se señala que en la Iniciativa "Se reconocen y protegen los derechos humanos contenidos en tratados internacionales", además "Se reconocen y protegen derechos humanos contenidos en todos los tratados internacionales, incluso los no ratificados por el Estado mexicano", así como "Se reconocen y protegen derechos humanos contenidos en cualquier otra fuente (vgr. Costumbre internacional, constitucionales locales, etc.)". A mi parecer —y supongo que al de cualquier lector de la Iniciativa— no es posible inferir que de la Iniciati-

¹³ Jesús Aranda. "La iniciativa de Fox sobre derechos humanos, 'vuelco teológico': experto", en *La Jornada*, miércoles 28 de abril de 2004.

¹⁴ Este documento es un cuadro comparativo de poco más de una página que responde al título "Estudio Comparativo de los Efectos Jurídicos sobre el Reconocimiento y la Protección de los Derechos Humanos en el Texto de la Iniciativa Preliminar y el Texto de la Iniciativa Final" (mimeo en posesión del autor).

Análisis Jurídico

va se desprendan tales virtudes. Por lo pronto, me gustaría cuestionar dos aspectos de la explicación que ha dado la Unidad sobre lo relevante de la Iniciativa.

En primer lugar, creo que es carente de toda lógica pensar que las autoridades aplicarán tratados internacionales no ratificados por el Estado Mexicano. De ser así, resultarían inocuas o irrelevantes las disposiciones constitucionales relativas a la celebración de tratados, en concreto aquellas que se incluyen en los artículos 133, 89 fracción X y 76 fracción I¹⁵ de la Constitución. También resultaría innecesario que nuestro sistema jurídico cuente con un mecanismo de incorporación del derecho internacional al derecho doméstico. Además, tomando en cuenta la práctica judicial y administrativa, considero muy poco factible que los operadores jurídicos mexicanos apliquen tratados internacionales no ratificados por México, cuando son muy pocos los que actualmente aplican los ratificados a pesar de que son *ley suprema de toda la Unión*.¹⁶

En segundo lugar, me resulta aún más absurdo suponer que los jueces y las autoridades ejecutivas del país apliquen (reconozcan y protejan) los derechos humanos "contenidos en cualquier otra fuente" como la costumbre internacional. Es por todos sabido que la relación que el derecho mexicano tiene con el derecho internacional se encuentra en la Constitución en diversos artículos. En la Carta Magna se establecen las normas que son obligatorias para México, por ejemplo, en el artículo 27 se hace alusión a los límites del "... espacio situado sobre el territorio nacional, *en la extensión y términos que fije el derecho internacional*" y también los límites de "... las aguas de los mares territoriales *en la extensión y términos que fije el derecho internacional*" (cursivas nuestras). Estas dos menciones son las únicas normas del derecho público que nos permitirían considerar a la costumbre internacional para definir los límites territoriales (aéreo y marítimo).

¹⁵ Artículo 76 fracción I. "Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; *además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión...*" (cursivas nuestras).

¹⁶ Artículo 133 de la Constitución.

Las reformas constitucionales...

Si bien es cierto que México es parte de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia desde fines de la década de los años cuarenta, y que en el artículo 38 de dicho Estatuto se estipulan las fuentes de las obligaciones internacionales (tratados internacionales, costumbre internacional, principios generales de derecho, etc.), también es cierto que en la práctica no existen, según mi experiencia, referencias jurisprudenciales que nos permitan suponer que los tribunales aplican la costumbre internacional. En el artículo 133 se establece que los tratados internacionales debidamente ratificados serán ley suprema de toda la Unión, y para el gremio jurídico, dicho artículo es la norma que nos permite incorporar el derecho internacional al orden jurídico mexicano.

Por lo anterior, le preguntaría a la Unidad ¿qué derechos humanos están reconocidos en la costumbre internacional que no se encuentre en alguno de los tratados internacionales universales o regionales americanos, que haga tan necesario incorporar la costumbre en México? Si en efecto se encontraron derechos humanos en la costumbre que no estaban en tratados internacionales le preguntaría a la Unidad si ¿eliminaron de la Iniciativa el reconocimiento de los derechos contenidos en tratados internacionales para darle cabida al derecho consuetudinario?

En suma, me parece que la explicación que ofreció la Unidad desconoce en gran medida la realidad jurídica mexicana y, sobre todo, el derecho internacional. Además, me atrevo a afirmar que ningún abogado (ni tampoco las autoridades judiciales o ejecutivas) estaría dispuesto a reconocer que el derecho mexicano, según se pretende modificar con la Iniciativa, confiere igual jerarquía a las normas de derechos humanos constitucionalmente reconocidas, a los tratados internacionales debidamente ratificados, a los tratados internacionales no ratificados por México y a la costumbre internacional. Para evitar todas estas confusiones, el legislador debería tomar en consideración la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil que acota las posibilidades de interpretación y amplía los derechos reconocidos en la Consti-

Análisis Jurídico

tución a los que contemplan los tratados internacionales debidamente ratificados por México.

3.2. La protección de los derechos humanos por el juicio de amparo

El artículo 103 de la Constitución señala que “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales”. Éstas se entienden, prioritariamente, como las que se establecen en el Capítulo I de la Constitución que se compone de 29 artículos.

La Versión Definitiva ampliaba la materia de amparo que los tribunales de la Federación hubieran podido resolver en los siguientes términos: “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales establecidas en esta Constitución *o los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano*” (cursivas nuestras).

Con esta propuesta se dotaba de facultades a los tribunales para poder conocer, a través del juicio de amparo, de aquellas violaciones a los derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales cuando no estuvieran contemplados en la Constitución, lo cual ofrecía a todas las personas una mejor y mayor protección de sus derechos. Esta propuesta, además, daba claridad y coherencia a la Versión Definitiva, ya que en el artículo 1 que ahí se contemplaba también se hablaba de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales y la regla de interpretación en caso de que dos normas de la jerarquía se contrapusieran. Sin embargo, la Iniciativa de Fox propuso la siguiente reforma: “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales *o los derechos humanos*” (cursivas nuestras).

3.3. *La falta de reconocimiento de la educación en el respeto a la diversidad cultural*

La Versión Inicial y la Definitiva reflejaban una propuesta de reformas al artículo 3o. constitucional en los siguientes términos:

[...] La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria, *el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género, el respeto a la diversidad cultural* y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia (cursivas nuestras).

Esos tres valores resaltados en cursivas son fundamentales para el desarrollo armónico de la sociedad mexicana, ya que inculcará, desde los niveles iniciales de la educación, el respeto pleno a la dignidad humana en sus diferencias por razón de sexo, de origen social, étnico o cultural, de preferencia religiosa o sexual, entre otros. Sin embargo, a pesar de que la Versión Inicial lo refleja, la Iniciativa solamente incluyó "el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género".

3.4. *La falta de reconocimiento de la obligatoriedad de las sentencias de los tribunales internacionales y de los órganos de vigilancia de tratados*

La Versión Definitiva contemplaba dos párrafos que buscaban que el orden jurídico mexicano regulara la incorporación de las sentencias y resoluciones de los tribunales internacionales, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y de las decisiones y recomendaciones de los órganos de supervisión de tratados como del Comité de Derechos Humanos. La propuesta de reformas al artículo 17 constitucional¹⁷ de la Versión Definitiva a la letra señalaba:

¹⁷ Dicho artículo señala que: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil".

Análisis Jurídico

[...] Las sentencias y resoluciones emitidas por tribunales internacionales creados en virtud de tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano se cumplirán en la República, sin más requisito que su notificación ante la autoridad responsable sea esta federal, local o municipal... En cuanto a las resoluciones emitidas por los órganos internacionales creados para la protección de los derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano, éste tiene la obligación de atenderlas para conseguir su cumplimiento de conformidad con lo que se establece en esta Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales aplicables.

La Iniciativa de Fox no incluyó ninguna referencia a esta propuesta, lo cual afecta a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos por las autoridades mexicanas. Por ejemplo, si una víctima de una violación cuenta con una sentencia favorable, por ejemplo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que le atribuya responsabilidad al Estado mexicano, de quererse ejecutar en México no se contaría con base jurídica para exigir su cumplimiento, sobre todo en aquellos casos en los que la sentencia de dicho tribunal contravenga algún otro derecho reconocido en la Constitución. Tampoco se podría anular una sentencia penal firme, por ejemplo, si su prueba principal fuere una confesión que hubiere sido arrancada por tortura y el Comité contra la Tortura hubiera emitido un informe por medio del cual encontrara, efectivamente, que esa persona fue víctima de la tortura por parte de autoridades judiciales.¹⁸

¹⁸ Para conocer un posible choque de derechos, por ejemplo entre el deber de enjuiciar a los acusados de delitos con las debidas garantías de debido proceso y el principio de cosa juzgada, los remito a "¿La Corte Penal Internacional podría juzgar a una persona que hubiere sido condenada o absuelta por un tribunal nacional de alguno de los Estados Parte del Estatuto?", en José A. Guevara B. y Mariana Valdés Riveroll (comps.). *La Corte Penal Internacional (Ensayos para la Ratificación e Implementación de su Estatuto)*, México, Universidad Iberoamericana/Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002, pp. 119-32.

3.5. *La reducción de los derechos de debido proceso y de audiencia a los extranjeros por razones de seguridad nacional*

La Versión Definitiva contemplaba la propuesta de reformar el artículo 33 constitucional en los siguientes términos: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías y *derechos humanos* que otorga el Capítulo I, título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. *Para el ejercicio de esta facultad, se establecerá un proceso previo que cumpla con las debidas garantías establecidas en esta Constitución y de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano*" (cursivas nuestras). La razón detrás de esta propuesta es que el Ejecutivo, a partir de 1994, abusó de esa facultad de expulsión privando de derechos fundamentales a los extranjeros en México, según lo determinó la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹⁹

La Iniciativa de Fox no sólo no establece los derechos y garantías que buscamos que se le reconozcan a los extranjeros en caso de que se les fuera a expulsar, de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ejemplo, sino que por el contrario establece una limitación aún mayor a la previamente reconocida por el artículo 33 vigente.²⁰ La Iniciativa establece la siguiente propuesta de reforma al artículo 33 constitucional:

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías y *derechos humanos* que otorga el Capítulo I, título Primero, de la presente

¹⁹ Por ejemplo, véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N° 49/99, Caso 11.610 Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlien y Rodolfo Izal Elorz, México, 13 de abril de 1999.

²⁰ Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente...

Análisis Jurídico

Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente *por representar una amenaza de Seguridad Nacional en los casos que determine la ley* (cursivas nuestras).

Es inadmisibles que la Iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos humanos, que tiene por objeto ampliar el marco jurídico protector de los mismos en México, sea aprovechada para limitarlos por razones tan ambiguas como la seguridad nacional. Desde el punto de vista legal, no existe norma jurídica alguna que nos permita, a los ciudadanos y a los extranjeros, conocer lo que se debe entender por seguridad nacional en México. La única referencia que podemos encontrar está en una iniciativa de *Ley sobre Seguridad Nacional*²¹ (en adelante LSN), ya aprobada por la Cámara de Senadores que se encuentra bajo discusión por la de Diputados. La LSN en su artículo 3o. señala que:

Para efectos de esta ley, la Seguridad Nacional es el conjunto de principios, normas, valores, personas, instancias y procedimientos, que tienen por objeto inmediato y directo la condición imprescindible de mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación, basada en los siguientes principios: I. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; II. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; III. La unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; IV. La defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior; y V. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

²¹ La Constitución Mexicana sufrió una reforma en materia de seguridad nacional que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de abril de 2004. En ella se otorga la facultad al Congreso "Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes"; la encontramos en el artículo 73 fracción XXIX-M. Asimismo, se ofrece al Ejecutivo la facultad exclusiva para "Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

Las reformas constitucionales...

Por otro lado, la LSN define también lo que se debe entender por amenazas a la seguridad nacional en su artículo 5 que a la letra señala que:

[...] son amenazas a la Seguridad Nacional: I. Todo acto tendiente a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, en contra de los Estados Unidos Mexicanos o sus intereses vitales, dentro o fuera del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales, que puedan implicar una afectación a cualquier persona o al interés nacional; III. Actos de violencia contra personas o bienes que se realicen para conseguir un objetivo político o que pretendan influir en decisiones gubernamentales; IV. Actos de violencia entre distintos grupos de la sociedad mexicana; V. Actos en territorio nacional de miembros o simpatizantes de grupos u organizaciones, nacionales o extranjeras que tengan antecedentes de violencia en contra de personas, bienes o instituciones; VI. Todo acto tendiente a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, en contra de otros Estados, comunidades o grupos que lleven a cabo personas de cualquier nacionalidad dentro del territorio nacional; VII. Todo hecho que atente en contra de algún interés vital de la Nación y se manifieste por medios extremos; y VIII. Actos tendientes a lograr la separación de una parte del territorio nacional.

Estos artículos del proyecto de LSN, de entrar en vigor, ofrecerían la oportunidad al Ejecutivo de expulsar sin juicio previo, sin derecho de audiencia y sin derecho de defensa a cualquier extranjero que "represente" una amenaza a la seguridad nacional en los términos del artículo 5. Valdría la pena hacer un esfuerzo por analizar cada una de las amenazas a la seguridad nacional que se mencionan en la LSN, ya que todas pueden tener efectos negativos en muchos otros derechos humanos internacionalmente reconocidos, como por ejemplo la presunción de inocencia y el principio de legalidad. ✍