

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 10. Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano, en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

En 2011, tuvo lugar una de las reformas constitucionales más significativas que ha tenido nuestro país en su historia, la relativa a los Derechos Humanos. Dicha reforma supuso un cambio total de paradigma: se reconoció a los derechos humanos como los límites que todo poder público debe respetar y garantizar, basados en el respeto a la dignidad de la persona; sustento de la legitimación de los Estados modernos.

Como consecuencia, el artículo 1º Constitucional sufrió una serie de adecuaciones, a fin de reconocer los derechos que toda persona goza, así como los “mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales”.¹ Es decir, se “establece un reconocimiento expreso de los derechos humanos contenidos tanto en la propia carta magna como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.² Asimismo, se establece “la obligación del Estado mexicano [...] de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”.³

No obstante la incorporación del principio de progresividad, que “constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias [...] para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos [...] [es decir] que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales”,⁴ que “forman parte integral del derecho internacional de los derechos humanos”,⁵ en México dicho principio ha quedado a medio camino de su plena aplicación toda vez que, y tal y como se plantea en los Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Maastricht, del 6 de junio de 1986 -suscrito por México-, para la realización progresiva de los derechos humanos, es necesario “desarrollar los recursos dentro de la sociedad que sean necesarios para lograr la plena realización de los derechos”⁶ humanos, por ello es necesario:

“[...] adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga”.⁷

Lo anterior, obliga a los Estados a garantizar la progresividad de los derechos humanos de los ciudadanos hasta el máximo de los recursos de que se disponga, exige la plena e inmediata aplicación del Estado de medidas dirigidas a cumplir con la obligación que supone dicho principio, y que implica una utilización eficaz de los recursos que se disponga para lograr la efectividad de los derechos.⁸ Esto es, que los Estados no podrán aplazar indefinidamente los esfuerzos destinados para asegurar la plena efectividad de los derechos, ni podrán obstaculizar el goce de los derechos humanos.⁹

Por ello, y al analizar el artículo 1º Constitucional, se desprende que la progresividad de los derechos humanos reconocidos en el propio artículo, carecen del elemento de la plena e inmediata efectividad de dichos derechos, por lo que se hace indispensable, no sólo incorporar el referido principio en el multicitado artículo, sino también, implementar algunas medidas o mecanismos tendientes a garantizar el cumplimiento de los principios consolidados en nuestra Carta Magna, y la plena efectividad de los derechos humanos.

Es así que, vale la pena plantear y retomar un instrumento colombiano -recientemente incorporado en la Constitución Política de la Ciudad de México- para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, “que tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales fundamentales, aún aquellos que no se encuentren consagrados en la constitución, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”:¹⁰ la Acción de Tutela.

Y es que, en México, los tribunales constitucionales ejercen un control centrado en la ley,¹¹ a diferencia de los europeos, e inclusive la Corte Suprema norteamericana, que tienen un modelo centrado en la defensa de derecho,¹² es decir, “se dedican a analizar principalmente las decisiones judiciales de otros tribunales, en donde la lesión de los derechos se originan en la aplicación de la ley a una situación fáctica dada más que en el texto de la ley”.

Lo anterior, toda vez que, en “la Constitución en Europa como en Estados Unidos ha adquirido significado y eficacia real asumiendo que lo relevante no es la depuración del ordenamiento, el tema no está en la ley, sino en los derechos fundamentales, esto es, en protección de los intereses individuales frente a las decisiones públicas, sean éstas leyes o actos de poder”.¹³

Y es que, el modelo de justicia constitucional mexicano ha llevado a que la “jurisdicción de la Corte ha tendido a concentrarse en el control de la ley, la depuración del ordenamiento y la resolución de conflictos políticos”,¹⁴ y por ello, “los principales problemas que tienen que ver con los derechos ciudadanos, que van desde las privaciones ilegales de la libertad hasta la interpretación judicial de la ley respete los estándares constitucionales, no están en manos de la Suprema Corte”,¹⁵ pues la “Corte ha dejado de ser el máximo intérprete de la Constitución”,¹⁶ tarea sustantiva que realizan “los Tribunales Colegiado sin que la Corte tenga alguna injerencia en ello”.¹⁷

Así, la “competencia sobre la eficacia de los derechos fundamentales la concentran los Tribunales Colegiados, cuyas decisiones [...] tienen menos impacto, visibilidad y fuerza que las decisiones de la Suprema Corte”,¹⁸ y que “en la práctica protegen [...] el derecho a la legalidad dejando a un lado la interpretación sustantiva de la Constitución”,¹⁹ -consecuencia “de la inclusión de otras responsabilidades distintas “y que no están relacionados de manera directa con la protección de los derechos fundamentales, sino que tienen por objeto la tutela el principio de legalidad”²⁰ “situación que origina que “la suerte de los ciudadanos no mejora mucho si lo único que se les puede garantizar es el apego del juez a la ley”.²¹

Ante el panorama descrito, el 28 de febrero de 2017, presenté una Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona al artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de consolidar la transición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hacia un tribunal constitucional. Asimismo, el pasado 6 de abril de 2017, presenté una Iniciativa que plantea expandir los efectos del amparo para que, cuando una persona promueva un juicio de amparo contra una norma general, o contra un acto de autoridad de carácter general, que considere inconstitucional, y procediere el amparo, se amparará y protegerá a los ciudadanos de la República, sin necesidad de que todos promuevan un amparo contra la misma ley o acto impugnado.

Por ello, y ante la necesidad reforzar las medidas antes señaladas, a fin de garantizar la vigencia plena de los derechos fundamentales, es que se plantea retomar el mecanismo colombiano de la Acción de Tutela -establecido en la Constitución colombiana de 1991.²²

En México, “el único mecanismo jurisdiccional para reclamar violaciones a derechos humanos ha sido el juicio de amparo, cuyo tecnicismo y complejidad lo hacen inaccesible para la mayoría de la población”.²³ Por ello, se plantea la necesidad de incorporar la Acción de Tutela de Colombia, que es “un instrumento de defensa contra violaciones a derechos humanos que está pensado para una población que no tiene dinero para contratar a un abogado y cuyos problemas con la autoridad sólo vale la pena litigarlos si el proceso es ágil, sencillo y de rápida solución”.²⁴

Esta acción, “es considerada la más efectiva herramienta de defensa de los derechos fundamentales”,²⁵ pues, “a partir de su aparición se convirtió rápidamente en una medida de uso común”²⁶ en Colombia. Se trata, a diferencia de nuestro juicio de amparo, de un “mecanismo sencillo, sin mayores consideraciones técnicas, al punto que se puede invocar oralmente y, como es de su esencia, sin abogado”.²⁷

Algunas de las características de dicha acción de tutela son:²⁸

1. “Es prioritaria en cuanto al procedimiento, los términos son más cortos (10 días desde la presentación para resolver), por ende esta acción es preferente”;
2. “Sólo procede por la vulneración o violación de derechos fundamentales”;
3. “No requiere agotamiento previo de la vía gubernamental, es decir, que no se requiere reclamación previa a la autoridad que está vulnerando o violando el derecho fundamental”;
4. “Su contenido es informal, incluso la tutela puede ser presentada verbalmente cuando el accionante no sepa escribir o se trate de un menor de edad”;
5. “No requiere para interponerla intervención de abogado, cualquier persona puede interponerla cuando le sean vulnerados o violados sus derechos fundamentales”;
6. “Se pueden solicitar medidas preventivas para evitar un perjuicio, suspendiendo el acto en concreto que amenace o vulnere el derecho fundamental”.

Se desprende de lo anterior que, de incorporar la Acción de Tutela -o la acción de protección efectiva de derechos, como se le denominó en la Constitución Política de la Ciudad de México-, se tendría “el primer instrumento de defensa de derechos humanos en México accesible y útil para los millones de [...] [ciudadanos] que nunca han podido defenderse frente al abuso y arbitrariedad de sus autoridades”.²⁹

Se trata, pues de un instrumento “de defensa jurídica a los ciudadanos para obligar a las autoridades a cumplir con sus funciones más básicas”,³⁰ que muchas veces “reflejan la debilidad del aparato administrativo para proveer servicios públicos de forma transversal y equitativa: la falta de medicinas en las clínicas, el profesor que no asiste a la escuela o que solicita el pago de cuotas, el hospital que no atiende a algún paciente, [...] los programas sociales que se utilizan de forma clientelar y caprichosa, etcétera”;³¹ por lo que este instrumento “puede cambiar la vida cotidiana de millones de personas que pasan muchas horas de su día intentando resolver problemas simples con un aparato administrativo que sólo funciona selectivamente a cambio de dinero, influencias o presión social”.³²

Para ello, se propone que la acción de protección efectiva se promueva “ante un juzgado de tutela dentro de la demarcación territorial del quejoso, sin mayor formalidad que una solicitud oral o escrita. No se necesita un abogado. El juez tiene que solicitar la información a la autoridad y resolver en un plazo máximo de 10 días. Su resolución será de inmediato cumplimiento y la ley establecerá las sanciones para las autoridades que no la acaten”.³³

De este modo, se puede garantizar la vigencia plena de los derechos fundamentales, que es “la gran agenda pendiente de la democracia mexicana”,³⁴ y “la principal tarea de la justicia constitucional y que esta pasa necesariamente por el control de las decisiones que aplican la ley”.³⁵

Y es que, la “democracia [...] sólo puede legitimarse si nos tomamos en serio el tema del *status* jurídico de los ciudadanos [...] no basta con tener contiendas electorales transparentes y competencia política real para tener mejores gobernantes. Si bien todo ello ayuda a que el ejercicio en el poder tenga frenos y contrapesos, no es suficiente para que el ciudadano ordinario deje de sentirse indefenso frente a los actos de autoridad que vulneran sus derechos [...] tarea central de los tribunales constitucionales”.³⁶

Así, la presente Iniciativa pretende, como ya se ha expuesto, reforzar el sistema de impartición de justicia, para que mecanismos ya existentes, como el juicio de amparo sirvan para la depuración del ordenamiento jurídico, la resolución de conflictos políticos, y el control de la ley, es decir, la resolución de asuntos directamente relacionados con la constitucionalidad de una norma general o de un acto de autoridad, sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución, la protección de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, así como de los alcances o límites de nuevos derechos; y, la acción de protección efectiva, se emplee para la protección concreta de los derechos fundamentales, es decir, los intereses individuales de los ciudadanos, frente a decisiones públicas.

Lo anterior, a fin de simplificar la protección de los derechos fundamentales, ya que, “al acercarse al mecanismo judicial constitucional para la protección de los derechos constitucionales en México podrá advertirse una dificultad en su comprensión como garantía judicial constitucional , pues, el amparo lejos de constituirse en un mecanismo constitucional de fácil aprehensión por los ciudadanos mexicanos, ha sido reconocido por su incapacidad de responder a una correcta protección de derechos dada su estructura de corte casacionista”.³⁷ Mediante la incorporación de la Acción de protección efectiva, se podría combatir el rezago que actualmente aqueja a los juicios de amparo, mediante un mecanismo mucho más ágil y dinámico, de pronta resolución.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona una fracción XIX al artículo 107; se reforma el tercer párrafo del artículo 1o., ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. [...].

[...].

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, **hasta el máximo de los recursos públicos disponibles**, los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...].

[...].

Artículo 107. [...]:

I. ... XVIII.

XIV. Todas las personas tendrá acción de protección efectiva de la cual conocerán los Jueces de Distrito, ante quienes podrán reclamar en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad, la cual se sujetará a las siguientes bases:

a) Se interpondrá para reclamar la violación a los derechos fundamentales, de forma oral o escrita. No requerirá para interponerla intervención de abogado, cualquier persona puede interponerla cuando le sean vulnerados o violados sus derechos fundamentales. Se suplirá siempre la deficiencia de la queja;

b) Los Jueces de Distrito deberán emitir resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles y serán de inmediato cumplimiento para las autoridades. Los Jueces de Distrito podrán investigar a violaciones a derechos humanos, con ayuda de la Comisión de Derechos Humanos;

c) La ley establecerá medidas cautelares y de apremio, así como las sanciones aplicables a las personas servidoras públicas en caso de incumplimiento; y,

d) Los Jueces de Distrito, podrán solicitar a los Plenos de Circuito se revise algún criterio contenido en una resolución o para resolver contradicciones en la interpretación constitucional, para aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave.

Transitorio

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá emitir la legislación secundaria, de acuerdo con el presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá armonizar la legislación secundaria en la materia, de acuerdo con el presente decreto.

Cuarto. El Poder Judicial de la Federación deberá adaptar su funcionamiento interno, de acuerdo con el presente decreto.

Notas

1 Carbonell, Miguel, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*, disponible en: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>

2 *Principio Constitucionales en materia de Derechos Humanos*, Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, disponible en: http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp

3 Op. Cit., Carbonell, Miguel.

4 Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 184/2012. Margarita Quezada Labra. 16 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez, disponible en:

https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/20_03350.pdf

5 Derechos económicos, sociales y culturales. Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Maastricht, 6 de junio de 1986, disponible en:

<http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Jurisprudencia%20T%20IV%203.pdf>

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

10 *Acción de Tutela*, Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano Francisco Isaías Cifuentes, disponible en:

http://www.reddhfic.org/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=144

11 Magaloni Kerpel, Ana Laura, *La agenda pendiente de la justicia constitucional mexicana*, p.49, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/343/15.pdf>

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*.

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.

18 Ibidem.

19 Ibidem.

20 Vivas Barrera, Tania Giovanna, El Amparo mexicano y la Acción de Tutela colombiana. Un ejercicio de derecho constitucional comparado en Latinoamérica, disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/36820/1/37883-168738-2-PB.pdf>

21 Op. Cit., Magaloni Kerpel, Ana Laura, *La agenda pendiente de la justicia constitucional mexicana* .

22 Decreto número 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, Corte Constitucional de Colombia, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202591.php>

23 Magaloni Kerpel, Ana Laura, *Nuevas instituciones* , Reforma, disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=106456&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=106456>

24 Ibidem.

25 Bustamante Peña, Gabriel, *El origen y desarrollo de la acción de tutela en Colombia* , Semana 35, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-origen-desarrollo-accion-tutela-colombia/241093-3>

26 Ibidem.

27 Ibidem.

28 *Principales características de la acción de tutela* , Gerencie, disponible en: <https://www.gerencie.com/principales-caracteristicas-de-la-accion-de-tutela.html>

29 Op. Cit., Magaloni Kerpel, Ana Laura, *Nuevas instituciones* .

30 Ibidem.

31 Ibidem.

32 Ibidem.

33 Ibidem.

34 Op. Cit., Magaloni Kerpel, Ana Laura, *La agenda pendiente de la justicia constitucional mexicana* .

35 Ibidem.

36 Ibidem.

37 Op. Cit., Vivas Barrera, Tania Giovanna.

Diputado Jorge Álvarez Máñez (rúbrica)