

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 39 numerales 1, 2 fracción XVI y 3 y 45 numeral 6, incisos e), f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 69 numerales 1, 2 y 4, 157, fracción IV, y 158 fracción IX y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración la presente:

OPINIÓN

I. Antecedentes

A. El 31 de octubre de 2013, el diputado Ricardo Mejía Berdeja del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo establecido por los artículos 6, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentó ante el Pleno de la Cámara de esta Soberanía, una iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – CPEUM-.

En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen y a esta Comisión de Derechos Humanos para opinión.

B. El 4 de noviembre de 2013 se recibió en la Comisión de Derechos Humanos el expediente 3069 que contiene la iniciativa objeto de esta opinión.

Con base en lo anterior, corresponde a la Comisión de Derechos Humanos elaborar la opinión respectiva, discutirla y votarla en los términos de las disposiciones aplicables.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

II. Contenido de la iniciativa objeto de opinión

La iniciativa en comento propone reformar el segundo párrafo del Apartado B del artículo 102 de la CPEUM, a fin de que en el mismo se establezca que las recomendaciones que emiten los organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano tengan **carácter vinculatorio**.

Adicionalmente plantea, que **ya no sea la Cámara de Senadores, sino la de Diputados, la facultada para llamar a que comparezcan ante la misma** -a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos- a **aquellas autoridades o servidores públicos responsables** de violaciones de derechos humanos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones que dichos organismos emitan.

El legislador promovente sustenta su propuesta en que:

A. *[...] la violación a los derechos humanos es una práctica que se ha mantenido vigente durante muchos años en todo el mundo [...].*

B. *[...] las **normas internacionales**, entendidas como instrumentos jurídicos por medio de los cuales [...] se establecen principios básicos en defensa y reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre [...] pueden ser divididas en **convenios** –tratados internacionalmente vinculantes- o **recomendaciones** –las cuales actúan como directrices no vinculantes-.*

C. *Diversas organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos [...] se han expresado en México y han otorgado recomendaciones a distintos órganos de gobierno [...].*

Pese a ello, agrega, *[...] muchas de estas recomendaciones no han sido aceptadas por las instituciones públicas pasando por alto las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... en su artículo 102 [...].*

D. *Respecto a las recomendaciones que emiten los organismos protectores de derechos humanos, expresa que las mismas por su carácter no vinculatorio [...] no crean deberes u obligaciones, porque ello implicaría invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades y servidores públicos, incluso las del poder judicial, y podría atentar contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria [...].*

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

Adicionalmente, menciona que [...] *las recomendaciones son instrumentos, (sic) especie de fallos sui generis, por medio de los cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expresa su convicción de que se ha producido una violación; sugiere las medidas necesarias para subsanarla y, en su caso, solicita la realización de una investigación y la aplicación de sanciones a los servidores públicos responsables de tales violaciones.*

En complemento a lo anterior, resalta que a pesar de que las recomendaciones emitidas tanto por organismos nacionales como internacionales no son vinculatorias, las mismas constituyen importantes llamadas de atención para sus destinatarios.

E. En lo tocante al plano material, informa –citando a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en adelante CNDH- que en el período comprendido del 30 de junio de 1990 al 31 de mayo de 2012, ésta emitió un total de 2,257 recomendaciones dirigidas a 2,739 autoridades y da cuenta que, de dichas autoridades, solamente 1668 han dado cumplimiento a las recomendaciones en su totalidad, mientras que 407 lo han hecho insatisfactoriamente y 293 no han aceptado las recomendaciones.

Menciona que a pesar de que en el sexenio anterior y en el presente, se han incrementado las quejas por tortura, tratos crueles y degradantes, las instancias gubernamentales han permanecido inmóviles ante las recomendaciones emitidas por la CNDH. En ese tenor, da cuenta que de 127 recomendaciones emitidas a las Secretarías de Marina, Defensa Nacional y de Seguridad Pública –hoy extinta esta última-, menos del 10% han sido atendidas.

F. Da cuenta de que del total de recomendaciones no atendidas por diversos titulares de órganos de la Administración Pública Federal, solamente dos ex funcionarios –José Luis Luege Tamargo y Genaro García Luna- han sido citados por el Senado de la República, a efecto de explicar por qué no atendieron las recomendaciones emitidas por la CNDH.

Por lo anterior, lamenta la falta de voluntad de las dependencias para acatar las recomendaciones de la CNDH.

G. Respecto a la facultad del Senado de la República para citar a comparecer ante el mismo a los titulares de alguna dependencia que no acepten las recomendaciones emitidas por la CNDH, estima que la misma no debe ser una atribución de la Cámara Alta y justifica su parecer argumentado que la Cámara de Senadores en sus orígenes fue fundada bajo el principio de la representación

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

paritaria de las entidades que forman parte del pacto federal –es decir, representando a la Federación–, mientras que la Cámara de Diputados fue concebida como representante de la población.

Siguiendo ese orden de ideas, propone [...] que sea la Cámara de Diputados la que tenga la facultad de citar a comparecer a aquellos funcionarios que pasen por alto las recomendaciones de la CNDH por ser la instancia que expresa el poder del pueblo y su soberanía [...], reiterando, que desde sus orígenes, la Cámara Baja es [...] el órgano público que tiene como esencia política el principio de representación ciudadana, por lo que se justifica que ésta, como un órgano colegiado, pueda citar a comparecer a funcionarios irresponsables que hacen caso omiso a las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en correspondencia a los ciudadanos que emitieron su voto a favor de estos [...].

III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos de esta Cámara de Diputados se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto al importante trabajo que, desde sus inicios, ha desarrollado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestro país para la defensa y protección de los derechos esenciales del ser humano reconocidos desde el texto constitucional.

Con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011, el poder revisor de la constitución tuvo a bien maximizar la actuación de la CNDH mediante la incorporación de las facultades para que, por una parte, realice investigaciones, de oficio o a petición de parte, ante hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, así como para que, por otra parte, solicite la comparecencia ante el Senado de la República o ante la Comisión Permanente, de aquellos servidores públicos que no acepten o se nieguen a cumplir las recomendaciones que la propia CNDH les formule. Aunado a lo anterior, facultó al ombudsman nacional para conocer de asuntos laborales en los que pudieran verse vulnerados derechos humanos.

Respecto de la iniciativa sobre la que versa esta opinión, aquella refiere sobre las facultades de la CNDH de emitir recomendaciones y solicitar la comparecencia de funcionarios públicos, proponiendo el diputado iniciante, su modificación constitucional en ambos casos, aun cuando en la exposición de motivos no señala las causas eficientes que le llevan a proponer la reforma respecto al carácter vinculatorio que propone para las recomendaciones.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

A efecto de esta opinión y, mediante el empleo de los métodos sistemático, funcional, histórico y comparativo¹, la Comisión de Derechos Humanos analizará la viabilidad o inviabilidad de la propuesta sujeta a opinión.

A. Naturaleza y regulación de las recomendaciones emitidas por organismos protectores de derechos humanos.

1. Los Principios de París y el Derecho Comparado

Las y los integrantes de esta Comisión consideran oportuno en este punto, efectuar una remisión histórica al origen mismo de las instituciones nacionales protectoras de derechos humanos.

Como relata Christian De Vos², la Organización de las Naciones Unidas –ONU– promovió el desarrollo de estas instituciones³ desde la década de los sesenta, sin embargo no fue sino hasta finales de la década de los ochenta cuando los países de Europa Occidental y los del Commonwealth se beneficiaron de las mismas, una vez que dichos organismos ya habían sido diseminados al Sur de Europa, América Latina, Europa Central y del Este, el Medio Oriente y África.

Prosigue el autor relatando, que dicho proceso adquirió un mayor impulso con la ola democratizadora de principios de la década los noventa, citando que la Declaración de Viena de 1993 explícitamente alentó el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales protectoras de derechos humanos y, la adopción por parte de la Asamblea General de la ONU, de las normas para las mismas. Es así que el 20 de diciembre de 1993, la Asamblea General de la ONU

¹ El método sistemático parte de considerar al derecho como un sistema de normas relacionadas o conectadas entre sí y no como un simple conjunto de normas aisladas. Ver: VÁZQUEZ, Rodolfo. *Teoría del Derecho*. Oxford University Press. México, 2007. Pág. 66-67; El método funcional interpreta a la norma en razón del servicio o función que cumple dentro del subsistema social que es el derecho. Ver: VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretación constitucional*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1993. Pág. 215-217; El método teleológico implica un análisis detallado de relaciones entre fines y medios, así como de los conceptos vinculados de voluntad, intención, necesidad práctica y fin. Este método está orientado tanto a la consecución del objetivo concreto/particular, como al de los fines racionales prescritos por el ordenamiento jurídico vigente. Ver: ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Ed. Palestra. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Lima, Perú. 2007. Pág. 331-336;

² De Vos, Christian M. *De los Derechos a las Reparaciones Estructuras y estrategias para la implementación de decisiones internacionales sobre derechos humanos*, pp.102-103, Open Society Foundations, Nueva York, 2013.

³ Nos referimos a la estructura institucional tal y como la conocemos actualmente, misma que fue promovida por Naciones Unidas durante el periodo que refiere el autor. No desconocemos los orígenes centenarios de tales instituciones y que se remontan a los países escandinavos.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

adoptó la Resolución 48/134 referente a los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales –de derechos humanos-, también conocida como “Los Principios de París”.

Dichos principios estipulan los criterios mínimos para el funcionamiento eficaz de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos –INDH- y proporcionan información sobre temas que van desde la competencia y composición de las mismas, hasta sus métodos de operación.

Como se puede observar, el establecimiento de las INDH ha sido impulsado desde el ámbito internacional, en especial desde los Principios de París, proporcionando un amplio margen de variación en el tamaño y los mandatos de las mismas, conforme a las especificidades de cada país. En este sentido, la tradición jurídica mexicana –y la de un gran número de países- ha establecido que las recomendaciones que emitan los organismos protectores de derechos humanos cuenten con carácter **no vinculatorio**.

Si bien es cierto que en el proceso de universalización de las instituciones protectoras de derechos humanos, la figura del Ombudsman registra diversas adecuaciones a los requerimientos y tradiciones de cada país en que se establece, en lo tocante al carácter no vinculatorio de sus recomendaciones, Alemania, Australia, Austria, Canadá, Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Holanda, Hong Kong, Inglaterra, India, Irlanda, Islandia, Israel, Jamaica, Martinica, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Polonia, Portugal, Senegal, Sudán, Suecia, Suiza, Tanzania y Zambia, entre otros, han optado por establecer en sus ordenamientos legales que dichas recomendaciones no son vinculatorias, en razón de que tales instituciones no son una magistratura jurisdiccional cuyas resoluciones coercitivamente impongan obligaciones a quienes participan en el proceso, ya que el Ombudsman no emite resoluciones vinculatorias que obliguen a las partes, sino recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables de actos u omisiones que lesionan los derechos de una persona o de varias o de una colectividad, toda vez que su fuerza no es coactiva sino moral, puesto que se trata de una magistratura de disuasión.⁴

⁴ Fernández Ruíz, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman en México*, pp. 125-127, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, consultado en línea el día 23 de noviembre de 2013, portal: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/14.pdf>

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

2. Las recomendaciones en la doctrina

Cabe señalar, que ya anteriormente otras voces han clamado porque las recomendaciones que emiten los organismos protectores de derechos humanos sean vinculatorias. En este punto, se considera oportuno citar lo expresado por Miguel Carbonell en su obra *“Los Derechos Fundamentales en México”*:

“... Las dudas han surgido más bien por lo que hace al carácter de las recomendaciones. A muchos abogados tradicionales no les ha gustado que una autoridad pública emita “simples recomendaciones”, que según ellos serían como llamadas a misa si no van acompañadas del signo más característico de los actos de autoridad: la coerción, es decir, la amenaza de aplicar la fuerza en caso de que no se observe lo que ordena el acto de autoridad en cuestión. Es por eso que con frecuencia se oyen opiniones que claman porque las recomendaciones de la Comisión sean obligatorias, desconociendo de ese modo los orígenes de la institución y el papel que está llamada a desempeñar en el sistema constitucional mexicano.

Las recomendaciones de la Comisión no son obligatorias ni lo podrán ser porque la lógica que rige el funcionamiento de los ombudsmen no se basa en el respaldo de la fuerza, sino en el respaldo que, en los Estados democráticos, da la autoridad moral de quien emite una recomendación. Para decirlo en otras palabras, la fuerza de la Comisión no descansa en el hecho de que sus recomendaciones puedan ser obligatorias, sino en el hecho de que sea una institución que genere confianza popular y cuyas resoluciones estén apoyadas solamente en hechos irrefutables, de forma que las autoridades que no estén dispuestas a observar su contenido se hagan merecedoras de un profundo descrédito en la opinión pública. Ese descrédito les puede parecer poco a los juristas tradicionales, pero en un Estado democrático es muy importante, puesto que una reprobación de la opinión pública puede tener efectos mayores incluso a los que tendría el imponer una sanción contra un determinado funcionario.

Es algo que no resulta fácil de entender para quienes han oído desde los primeros cursos de la carrera que la característica esencial del derecho es el uso de la fuerza para hacer cumplir lo que establecen las normas jurídicas; quizá fuera así para una visión exclusivamente positivista del ordenamiento jurídico, cuyo análisis se desarrollaba en el plano de la más estricta legalidad; hoy en día, sin embargo, los análisis jurídicos deben tomar en cuenta otra noción igualmente importante: la de legitimidad. Ese es el objetivo de las recomendaciones de la Comisión: si un funcionario público no las cumple verá minada su legitimidad para permanecer en el puesto, aunque nada en su desempeño pueda ponerse en duda desde la óptica de la legalidad (por lo que hace al cumplimiento de la recomendación, no por lo que respecta al acto que da lugar a la misma, que evidentemente si que debe haber supuesto una violación de legalidad)...

...Desde que existe la Comisión los derechos fundamentales están mejor protegidos en México, lo que no significa, desde luego, que hayan desaparecido las violaciones

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

a los mismos, sino simplemente que contamos con un instrumento más de protección que, en términos generales, ha demostrado con creces su utilidad y buen funcionamiento.”⁵

3. Criterios del Poder Judicial de la Federación

En adición a las consideraciones anteriores, se estima importante mencionar también que el Poder Judicial de la Federación⁶ ha manifestado en distintas ocasiones el carácter que reviste a las recomendaciones emitidas por los organismos protectores de derechos humanos, destacando en diversos criterios que:

- a) Las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos no pueden equipararse a una ejecutoria de amparo, de cumplimiento exigible;
- b) La Convención Interamericana de Derechos Humanos no establece el carácter obligatorio y vinculante (para los efectos del amparo) de las recomendaciones de la comisión a que dio surgimiento, y
- c) Las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –CNDH- no pueden ser exigidas por la fuerza o a través de otra autoridad, en términos de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de la CNDH.

4. Las reformas a la Ley de la CNDH de junio de 2012

El pasado 15 de junio de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –LCNDH- y se

⁵ Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Segunda Edición, pp. 94-95, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2006.

⁶ Véase a manera de ejemplo las siguientes Tesis Aisladas:

“Comisiones de Derechos Humanos. No pueden equipararse a una ejecutoria de amparo, de cumplimiento exigible sus recomendaciones.” Tesis II. 2o. P. 75 P; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, julio de 2003; p.1051.

“Convención Interamericana de Derechos Humanos. No establece el carácter obligatorio y vinculante (para los efectos del amparo) de la recomendaciones de la Comisión a que dio surgimiento.” Tesis II. 2o. P. 77 P; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, julio de 2003; p.1063.

“Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sus recomendaciones no tiene el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.” Tesis II. 2o. P. 75 P; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999; p.507.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos –LFRASP-.

Dentro de las enmiendas contenidas en dicho decreto, se adicionó un tercer párrafo al artículo 46 de la LCNDH, el cual contempla que cuando la fundamentación y motivación presentadas por una autoridad o servidor público ante el Senado o, en su caso, ante la Comisión Permanente, respecto a su negativa de aceptar o cumplir recomendaciones emitidas por la CNDH, sean consideradas insuficientes, se hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y a sus superiores jerárquicos, a efecto de que las primeras informen dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación. Adicionalmente, se establece que si la autoridad persiste en su negativa, la CNDH podrá denunciar a dichos servidores públicos ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa correspondiente –artículo 46, tercer párrafo, incisos b, c y d-.

En complemento a lo anterior, el mismo decreto adicionó un artículo 73 Bis a la LCNDH, el cual establece:

“La Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda la reiteración de las conductas cometidas por una misma autoridad o servidor público, que hayan sido materia de una recomendación previa que no hubiese sido aceptada o cumplida.”

Como se puede apreciar, con las adiciones mencionadas, se fortalecieron las atribuciones de vigilancia y disciplina con las que cuenta un funcionario respecto a sus subordinados, ya que la información que le proporcione la CNDH, será de utilidad para conocer si su(s) subalterno(s) al cometer violaciones a derechos humanos, efectúa(n) actos que ameriten un procedimiento administrativo o que hayan de ser del conocimiento del Ministerio Público.

Por lo que corresponde a la LFRASP, se adicionaron dos fracciones a su artículo 8o, para prever como obligaciones de los servidores públicos federales, con relación a las atribuciones señaladas para la CNDH, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, respecto a:

- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

- Atender los llamados de los órganos de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente para comparecer, con el propósito de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la CNDH.

Por lo anterior, se desprende que la LFRASP habilita la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos que se abstengan de responder una recomendación y dejen de acudir a una citación del órgano legislativo respectivo o repitan conductas materia de una recomendación, fortaleciendo con ello las recomendaciones de la CNDH, sin cambiar la naturaleza de las mismas.

5. Conclusiones respecto a la primera reforma planteada

Una vez apreciadas las consideraciones anteriores, este órgano legislativo concluye que el carácter no vinculante de las recomendaciones prosigue una práctica establecida internacionalmente, ya que como se señaló, tanto el sistema interamericano, así como diversos países han establecido dicho modelo, por lo que se puede afirmar que el hecho de que en nuestro país las recomendaciones no sean obligatorias, no se debe a una mera cuestión aleatoria de la voluntad del legislador, sino que obedece a un criterio compartido en el plano global.

Adicionalmente, no hay que perder de vista que la CNDH fue creada como un organismo protector de los derechos fundamentales, encargado de ejercer un **control no jurisdiccional** de los actos de las autoridades, cuya fuerza reside en su autoridad moral, ya que es un órgano constitucional autónomo que no comparte los atributos punitivos y sancionadores del Estado. Su fuerza y poder de actuación, como se ha comentado, reside esencialmente en la opinión pública como forma de presión –no jurisdiccional- ante aquellas autoridades que vulneren derechos humanos.

Esta Comisión no omite señalar que existen ya, dentro de nuestro ordenamiento jurídico nacional, mecanismos específicamente diseñados para la tutela de los derechos fundamentales por vías jurisdiccionales, tales como el juicio de amparo y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Hacer de la CNDH un organismo jurisdiccional sería totalmente contrario a la lógica ontológica en la que se sustenta la naturaleza de este organismo constitucional autónomo, cuyo papel ha sido la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos y no, la de un órgano persecutor y sancionador de violaciones a tales derechos.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

Como se precisa, en nuestro sistema jurídico se establece el juicio de amparo⁷ como el medio para resolver, por la vía jurisdiccional, toda controversia que se suscite, entre otras, por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección en la CPEUM, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Por las razones anteriormente expuestas, se considera improcedente la enmienda planteada por los legisladores promoventes, referente a establecer que las recomendaciones emitidas por los organismos protectores de derechos humanos en nuestro país, sean de naturaleza vinculante.

B. Sobre la facultad del Senado para llamar a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables a fin de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir recomendaciones.

1. Su incorporación con la reforma constitucional de junio de 2011

Respecto a esta atribución, es importante señalar que la misma fue incorporada al texto del segundo párrafo del Apartado B del artículo 102 de nuestra Carta Magna en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011:

Texto anterior a la reforma de junio de 2011	Texto vigente a partir de la reforma de 2011	Comentario
<p>Artículo 102. A. (...) B. (...) Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p>	<p>Artículo 102. A. (...) B. (...) Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. <i>Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y</i></p>	<p>Con esta enmienda se estableció la responsabilidad a cargo de los servidores públicos de responder las recomendaciones que les presenten los organismos protectores de derechos humanos.</p>

⁷ Vid. Artículo 1o, fracción I de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

	<p><i>hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</i></p>	
--	---	--

2. La ratio legis para el establecimiento de la facultad

Con el propósito de conocer las razones que motivaron a las y los legisladores para determinar por qué debía de ser la Cámara Alta quien llamara a comparecer a las autoridades o funcionarios renuentes, previa petición de la CNDH, se considera oportuno realizar una remisión histórica al proceso legislativo mediante el cual se aprobó la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

Es importante destacar que dentro de ese amplio proceso que culminó con la reforma constitucional ya citada, fue precisamente el Senado de la República⁸ quien, en un primer momento, decidió incorporar la atribución de mérito al párrafo segundo del Apartado B del artículo 102 de la Ley Suprema. Lo anterior, dentro del dictamen aprobado el 8 de abril de 2010, recayente a la Minuta con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la CPEUM remitida por la Cámara de Diputados. En dicho dictamen, que dicho sea de paso fue aprobado por un total de 97 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, la Cámara de Senadores argumentó:

“... Asimismo, se coincide con la minuta de mérito en cuanto a que las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deban publicar las razones de su negativa. Sin embargo, se estima que no es suficiente con que se publique, sino que las comisiones unidas consideran que las autoridades que no cumplan o acepten las recomendaciones deben fundar, motivar y hacer pública su negativa.”

⁸ Vid. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la CPEUM, p. 38, consultado el 23 de noviembre de 2013 en el portal: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOE_10jun11.pdf

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

Estas comisiones coinciden con la propuesta de la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PRI, respecto a establecer que los servidores públicos que no acepten ni cumplan una recomendación, a solicitud de los organismo (sic) protectores de derechos humanos, comparezcan ante el Senado de la República – o la Comisión Permanente- y, en su caso, ante las legislaturas de las entidades federativas, a efecto de que expliquen las razones que fundamentan su negativa.

Con esto se ensancha la fuerza de dichas recomendaciones y se fortalece el vínculo establecido en la Constitución, entre el Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los poderes legislativos locales con los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades...”

Posteriormente, el 15 de diciembre de 2010, la Cámara de Diputados⁹ respaldó por unanimidad las reformas aprobadas en el Senado de la República al segundo párrafo del Apartado B del artículo 102 constitucional, externando al respecto que:

“... Con ello, se confiere mayor fuerza a las instituciones protectoras de los derechos humanos al obligar a las autoridades a quienes se dirige una recomendación que, en caso de no aceptarla, a fundar y motivar su negativa. Esto es importante porque no se está dando el carácter obligatorio a las recomendaciones, en virtud de que la naturaleza de las mismas queda sin tocar, por lo que no se altera el sistema de control no jurisdiccional y la fuerza moral de estos organismos protectores...”

Con la adición planteada, el Poder Legislativo se suma a los actores que defienden y protegen a los derechos humanos, al establecer la facultad de la Cámara de Senadores o en sus recesos, de la Comisión Permanente y de las legislaturas locales de las entidades federativas, para hacer comparecer a solicitud de las instituciones protectoras a las autoridades o a los servidores públicos que no acepten las recomendaciones emitidas para que ante esos órganos expliquen las razones de su rechazo.

El sistema no jurisdiccional de protección a derechos fundamentales queda con ello más robusto y sólido, por estas razones estas comisiones unidas manifiestan su acuerdo en apoyar la adición propuesta por la colegisladora.”

De las consideraciones citadas se puede apreciar el amplio consenso que existió en ambas cámaras dentro del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional aludida, la cual, entre otras enmiendas, estableció la

⁹ Vid. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículo de la CPEUM, pp. 8-9, consultado el 23 de noviembre de 2013 en el portal: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOJ_10jun11.pdf

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

facultad del Senado que ahora los promoventes proponen transferir a la Cámara de Diputados.

Asimismo, esta Comisión opinante comparte la consideración que la Cámara Alta señaló en su dictamen del 8 de abril de 2010 en el sentido de que, al establecerse en la Carta Magna que puedan comparecer ante el Senado los servidores públicos que no acepten ni cumplan una recomendación para que expliquen las razones que fundamentan su negativa, se robustecería la fuerza de dichas recomendaciones y se fortalecería el vínculo establecido en la constitución entre el Senado de la República y la CNDH.

Se considera lo anterior, ya que efectivamente la ley fundamental concede al Senado facultades que lo vinculan directamente con la CNDH, como la correspondiente a la elección de su Presidente y de los miembros del Consejo Consultivo, a través del voto de las dos terceras partes de dicha Soberanía – artículo 102, Apartado B, párrafos sexto y séptimo de la CPEUM-.

Adicionalmente, en lo tocante a la función de control político que el Senado ejerce sobre las autoridades responsables en materia de recomendaciones, la cual, los proponentes argumentan debería recaer en la Cámara de Diputados, esta Comisión opinante considera que en razón de que la Cámara Alta funge como Jurado de Sentencia en los procedimientos de juicio político u omisiones que cometan los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho –artículo 76, fracción VII de la CPEUM-, no se encuentra inconveniente para que en aquellos casos de negativas de aceptación o cumplimiento de una recomendación, la comparecencia de servidores públicos renuentes sea ante dicha Soberanía.

3. Las Reformas a la Ley de la CNDH de junio de 2012

En complemento a lo anterior, se considera importante hacer mención nuevamente al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2012, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LCNDH y se adicionó la LFRASP.

Se mencionan tales enmiendas, en razón de que las mismas armonizaron la LCNDH con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, estableciendo, entre otras cosas, la facultad expresa del Presidente de la CNDH para solicitar a la Cámara de Senadores o en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, para

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas por dicho organismo constitucional autónomo –artículo 15, fracción X de la LCNDH-.

Con ello, se estableció en la ley secundaria, un medio de control político para el caso de que una autoridad o servidor público no acepte o incumpla una recomendación en materia de derechos humanos.

Respecto a las reformas a la LCNDH recién referidas, se destaca que cuando las mismas fueron aprobadas por la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura, esta Soberanía expresó:

“En este sentido, las y los legisladores de esta instancia legislativa estamos de acuerdo con esta medida, ya que se inhibe el fraude a la ley que se actualizaría con una fundamentación y motivación incompleta, dejando en la impunidad los presuntos delitos que pudieron haber cometido las autoridades o servidores públicos; y adicionalmente, permite que sean sometidos al escrutinio de las distintas fuerzas políticas representadas en los órganos legislativos respectivos, imponiendo una medida adicional en contra de las autoridades contumaces en el respeto a los derechos fundamentales y a las recomendaciones de la CNDH...”¹⁰ (el subrayado es nuestro)

4. Conclusiones respecto a la segunda enmienda planteada

En razón de las consideraciones que se acaban de mencionar, esta Comisión opinante concluye que el establecimiento de la facultad del Senado para llamar a comparecer a las autoridades o servidores públicos que no acepten o cumplan recomendaciones encuentra su sustento como un medio de control político para inhibir el incumplimiento de las mismas. A la vez, se comparte el criterio que en su momento expresó la Cámara de Senadores, en el sentido de que al otorgarse dicha facultad a la misma, se robustece el vínculo constitucional entre la Cámara alta y la CNDH, además de ser aquella Soberanía la que históricamente ha tenido encomendadas las labores de sentencia en los medios de control político.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias tiene a bien emitir la siguiente:

¹⁰ Vid. Dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de la Función Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LCNDH y adiciona el artículo 8 de la LFRASP, consultado la Gaceta Parlamentaria del viernes 27 de abril de 2012 disponible en el portal: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo, a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

Opinión

Único. Se considera inviable la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, ambos del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 10 de diciembre de 2013