

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA CREAR UNA COMISIÓN ORDINARIA EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS.

I. Antecedentes

A. El 26 de septiembre de 2013 la diputada Crystal Tovar Aragón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para crear una Comisión Ordinaria en materia de trata de personas.

En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó esa iniciativa a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

B. El 25 de octubre de 2013, fue recibido en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados el oficio No. CRRPP/553-LXII/13 mediante el cual el diputado Marcos Aguilar Vega, Presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, solicita a nombre de la Junta Directiva de su Comisión, opinión de la Comisión de Derechos Humanos respecto de la iniciativa de referencia.

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

II. Contenido de la iniciativa

La diputada iniciante plantea reformar el artículo 39, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de adicionar una fracción que prevea la existencia y funcionamiento de una comisión ordinaria “Contra la Trata de Personas” en la la Cámara de Diputados.

Pasa sustentar su propuesta la diputada Tovar Aragón presenta los siguientes argumentos:

A. *“El Honorable Congreso de la Unión... se conforma por dos cámaras legislativas: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. Sin embargo, la única cámara legislativa que cuenta con una Comisión Ordinaria Contra la Trata de Personas, es el Senado de la República, creada en esta LXII Legislatura mediante acuerdo parlamentario de fecha 27 de septiembre de 2012, “con el objetivo de cumplir con la importante labor legislativa de perfeccionar el marco jurídico sobre el tema, revisar la política exterior que tenga relación directa, así como impulsar políticas públicas integrales, desde la perspectiva de otras materias como: salud, educación, migración, justicia, seguridad pública, equidad de género, etc., que permitan erradicar este terrible crimen”.*

B. *“El hecho de que la Cámara de Diputados carezca de una Comisión Ordinaria contra la Trata de Personas, coloca a este órgano legislativo en una situación inequitativa y desventajosa para legislar en la materia, dado que su inclusión para tratar este tema frente al resto de los poderes de la unión, e incluso frente a la problemática que se ha incrementado de manera gradual durante los últimos años en México y a pesar de que*

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

la población mayormente afectada por este delito se compone por mujeres jóvenes y personas menores de edad”.

C. *“En todo ese proceso legislativo, las comisiones especiales no tuvieron el peso necesario para incidir de manera efectiva en las reformas y adiciones a dichos ordenamientos (se refiere a ordenamientos en materia de trata de personas, así como de otros vinculados a dicha materia). Las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos tanto de la Cámara de Senadores, como de la Cámara de Diputados, fueron las comisiones dictaminadoras, lo que limitó de alguna manera el nivel de especialización y conocimiento sobre el delito de trata de personas.”*

D. *Respecto del punto anterior, la iniciante añade: “Al día de hoy, existen demasiadas observaciones tanto de organizaciones de la sociedad civil, como de instituciones públicas especializadas en el tema, que exigen la modificación de esta última ley en materia de trata de personas para facilitar su aplicación, seguimiento y evaluación en la realidad social. Por ello, es de resaltar la necesidad de que la Cámara de Diputados cuente con una Comisión Ordinaria de Lucha contra la Trata de Personas.”*

E. *La iniciante presenta datos estadísticos, informes -nacionales e internacionales- así como diversos datos cualitativos en función de los cuales señala que debe haber una armonización legislativa en materia de trata de personas y “... tienen que ser atendidos por una Comisión Ordinaria que trascienda a los tres años que marcan la vigencia de las distintas legislaturas. El delito de trata de personas en México no es un tema que se pueda resolver en corto plazo; se requiere de un trabajo*

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

legislativo permanente que se vaya adecuando a las nuevas exigencias de la sociedad y que atienda de manera multifactorial y multidisciplinaria las posibles alternativas para su atención y erradicación.”

III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos estima que en la propuesta presentada por la diputada Crystal Tovar Aragón existen diversos elementos que deben de ser analizados con la debida cautela y reflexión.

Ciertamente, existe una apremiante necesidad de combatir y sancionar en el país el delito de trata de personas, sin embargo, ello requiere de la suma de diversos factores, legales e institucionales, que posibilite realizar con eficacia dichas acciones, de manera de que, si bien es fundamental para ello, no basta con la sola emisión de normas para alcanzarlos.

Así, respecto al planteamiento que se presenta en la iniciativa objeto de esta opinión, cabe señalar que su iniciante la sustenta precisamente en el hecho de que debe ser una comisión ordinaria de la Cámara de Diputados a la que compete, de manera exclusiva, conocer de todos los asuntos legislativos que se promuevan por las y los legisladores en este tema.

Ahora bien, la determinación para crear una comisión ordinaria supone diversos elementos. Desde el aspecto presupuestario (con todas las repercusiones técnicas y de operación que ello conlleva), pasando

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

por la viabilidad, funcionalidad y necesidad (si otro órgano no realiza ya las funciones señaladas), así como la posibilidad en términos jurídicos que ello supone (si no existen impedimentos legislativos o reglamentarios para que durante la Legislatura se cree una nueva Comisión ordinaria –véase el artículo 43, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos-).

Como puede advertirse, la creación de una comisión ordinaria al interior de la Cámara de Diputados no es una cuestión menor. Así, la propuesta presentada por la diputada Tovar Aragón presenta diversas aristas que tienen que ser analizadas, a efecto de determinar si resulta viable o no la creación de una comisión con este carácter

En este sentido y dada la multiplicidad de aspectos que deben de ser analizados, para efecto de la opinión que nos solicita la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, nos pronunciaremos exclusivamente sobre la conveniencia, o no, en términos de funcionalidad respecto de la propuesta planteada por la diputada iniciante.

Lo anterior, considerando el tema substancial encomendado a esta comisión: los derechos humanos, dejando por tanto los diversos aspectos restantes (financieros, de viabilidad jurídica –en términos de las disposiciones legales y reglamentarias- y demás) a consideración de la comisión dictaminadora, mismos que se estima deben ser atendidos razonablemente a efectos de emitirse un dictamen integral que refleje todos los aspectos inherentes a esta decisión.

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

A. Sobre la viabilidad, o inviabilidad, material (substancial) de la propuesta presentada por la iniciante

En diversas ocasiones la Comisión de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la trata de personas y ha señalado que constituye la esclavitud del siglo XXI; que es una forma de subyugación que atenta directamente contra la libertad y la dignidad del ser humano y que pone de manifiesto la gravedad de las inequidades de género y las desigualdades múltiples, traducidas en mayor vulnerabilidad.

Las víctimas de esa forma de opresión son, en un importante porcentaje, mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como personas que forman parte de pueblos y comunidades indígenas y migrantes.

El combate a la trata de personas es uno de los principales retos que enfrentan los Estados, porque se trata de un problema transnacional que requiere de soluciones conjuntas.

En ese contexto, nuestro país se ha comprometido a respetar y garantizar los derechos humanos de las víctimas del delito de trata. La legislación interna es el ámbito por excelencia de protección de los derechos humanos y, por tanto, debe ser reflejo de las obligaciones asumidas en materia internacional.¹

El combate a la trata de personas resulta ser, hoy en día, uno de los temas de mayor trascendencia para el derecho internacional de los

¹ Argumentos contenidos en nuestro "Dictamen con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción II del artículo 62 de la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos" Aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados el 20/03/2013

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

derechos humanos, atento a los preocupantes índices de incremento de ese fenómeno criminal.

Entonces tomar medidas contundentes para frenar ese fenómeno debe ser un imperativo inaplazable para todos los Estados, incluyendo México.

Por otra parte, en tiempos recientes, nuestro país ha emprendido acciones tendientes a frenar el fenómeno de la trata de personas: el 14 de junio de 2012 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la “Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos” y, actualmente, en el Senado de la República se trabaja en un proyecto de reforma a esa ley en atención a diversas observaciones presentadas, fundamentalmente, por la sociedad civil.

Para el cumplimiento de esa labor reformadora, en el Senado de la República se instruyó la creación de una comisión ordinaria dedicada al tópico de la trata de personas, misma que en la actualidad lidera los trabajos para la reforma integral de la referida ley.

En Cámara de Diputados, en lo que va de la presente legislatura, se han presentado tres iniciativas cuyo objeto ha sido reformar diversas disposiciones de la “Ley General para prevenir, sancionar y erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados”, así como 12 proposiciones con punto de acuerdo sobre esa temática y una Minuta referente a la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (ya derogada).

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

Con relación a ello, a la Comisión de Derechos Humanos de esta Cámara de Diputados le han sido turnados, durante la presente Legislatura, 10 asuntos. De ellos, uno es una Minuta, tres corresponden a iniciativas (dos en comisiones unidas con Justicia y una en comisión única) y seis proposiciones con punto de acuerdo (tres para ser analizadas con exclusividad y tres con opinión de la Comisión Especial de Lucha contra la Trata de Personas).

Estos datos reflejan que el tópico no resulta ser ajeno a las preocupaciones de este cuerpo legislativo. Como es de apreciarse, en su gran mayoría las iniciativas de reforma, así como las proposiciones con punto de acuerdo, son turnadas a la Comisión de Derechos Humanos al resultar evidente que corresponden a la materia general a que se encuentran encaminados los trabajos de esta comisión.

Sin embargo, no se constata una demanda tal que haga fundadamente presuponer la necesidad de una comisión ordinaria para atender estos asuntos.

Ha sido compromiso de las y los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos responder con su trabajo legislativo a la confianza que se les ha otorgado para integrar esta comisión por lo que, en un solo año de la presente Legislatura (de acuerdo con nuestra base de datos al 31 de agosto de 2013), se ha resuelto sobre 46 dictámenes, sin contar aquellos que ha dictaminado en comisiones unidas o que fueron elaborados pero no fueron aprobados.

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

Con lo anterior, puede darse cuenta de que el trabajo realizado por esta Comisión es profuso y así debe serlo porque el tema de los derechos humanos, afortunadamente, ha devenido en un lugar común que cada vez más se explora y se desarrolla, lo cual hace pensar fundamentamente que existe una tendencia creciente a presentar –y por ende turnar- asuntos en materia de derechos humanos.

Del total de dictámenes antes señalados, los relativos a la trata de personas no representan una carga de trabajo que justifique la creación de una comisión ordinaria en el tema.

Ello se considera así sin perjuicio de que, como lo señala la proponente, el tema de la trata de personas es un fenómeno con múltiples aspectos que requiere de una amplia especialización para estar en aptitud de abarcar en su real dimensión este fenómeno. Así, cuando se dictaminan asuntos en materia de trata de personas deben de ser examinados a la luz de principios sistemáticos tanto de nuestro ordenamiento jurídico nacional (y el internacional incorporado) como de los propios derechos humanos en sus vertientes civiles, políticas, económicas y sociales.

Aunado a ello, también debe abordarse su análisis desde una perspectiva antropológica, política, económica, cultural –en algunos casos- y social en su sentido más abarcador.

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

En este orden de ideas, y al no ser una elevada cantidad de asuntos en materia de trata de personas, el examen integral, exhaustivo y específico del tema puede continuar realizándolo la Comisión de Derechos Humanos y, en su caso o en colaboración, con la Comisión de Justicia, toda vez que son estas comisiones las que cuentan ya con una sólida experiencia en el campo de los derechos humanos entendidos bajo el principio de interdependencia a que nos obliga el propio texto constitucional (artículo 1o).

En abundancia de consideraciones, no puede obviarse que junto con la trata de personas, existen otros tantos tópicos que exigen igual dedicación en su análisis y también requieren conocimientos ad hoc, cuya atención es inaplazable y cuentan con la misma importancia. Tal es el caso de: las desapariciones forzadas; las ejecuciones extrajudiciales; la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; la justiciabilidad de los derechos sociales; la eficacia horizontal de los derechos humanos; sólo por citar algunos.

Pensar que la complejidad e importancia de los temas es suficiente para justificar la creación de tantas comisiones ordinarias como temas existan, nos permite llegar a concluir que la propuesta presentada por la diputada Crystal Tovar no se justifica.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que existe ya una Comisión Especial sobre la materia que, aunque si bien no tiene facultad dictaminadora, está facultada para dar opinión respecto de los asuntos

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

que son turnados a Comisiones Ordinarias. Además, la Comisión Especial sí se encuentra facultada para realizar investigaciones, estudios, conferencias y otros tantos insumos que, sin duda alguna, pueden influir determinadamente en la agenda legislativa para el combate contra la trata de personas.

Respecto del argumento que plantea la iniciante en el sentido de que en el Senado de la República existe ya una Comisión Ordinaria sobre el tema, puede decirse que cada Cámara del Congreso de la Unión cuenta con la facultad para determinar su propio funcionamiento interno. El hecho de que en un cuerpo legislativo se implementen medidas, como la creación de una comisión sobre el tema, no constituye por sí un argumento de suficiente peso como para que el otro cuerpo legislativo emprenda la misma determinación. Tan es así que existen tanto Comisiones Ordinarias como Especiales diversas en ambos cuerpos legislativos.

Tampoco es justificable el argumento con base en el cual se precisa que la ausencia de una Comisión Ordinaria en materia de Trata de Personas coloca a la Cámara de Diputados en situación de desventaja. Al respecto, puede señalarse que esta Comisión de Derechos Humanos no desconoce que actualmente la Comisión contra la Trata de Personas del Senado –junto con otras comisiones más– trabaja en un dictamen que reforma de manera integral la *Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos*. A través de una continua comunicación entre nuestra Comisión de

Comisión de Derechos Humanos

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRYSTAL TOVAR ARAGÓN, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

Derechos Humanos y la Comisión contra la Trata del Senado hemos tenido conocimiento de los trabajos realizados y también hemos participado activamente en los mismos. Con ello se evidencia que la circunstancia de no contar con una Comisión Ordinaria sobre el tema en Cámara de Diputados no nos coloca en situación de desventaja.

En razón de todos los argumentos antes expuestos, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias tiene a bien emitir la siguiente:

Opinión

Único. Se considera inviable la aprobación de la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de trata de personas”, presentada por la diputada Crystal Tovar Aragón, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de diciembre de 2013