

ACUSE



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL



H. CÁMARA DE SENADORES
Cristina Díaz Salazar
Senadora de la República

**DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ASUNTOS
LEGISLATIVOS Y EVALUACIÓN**

Oficio: CDHDF/OE/DEALE/302/2015.

México, D.F. a 06 de mayo de 2015.

06 MAY 2015
RECIBIDO

**SEN. MIGUEL BARBOSA HUERTA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
LXII LEGISLATURA
SENADO DE LA REPÚBLICA
PRESENTE**



SENADORA ANGÉLICA DE LA
PEÑA GÓMEZ

6 MAY 2015

RECIBI:

Distinguido Señor Presidente:

Con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º, 2º primer párrafo, 17 fracciones V y VI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, me permito hacer llegar algunas observaciones que esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal considera de fundamental importancia en materia de derechos humanos para incluir en el *Dictamen de las Comisiones de Derechos Humanos, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Las observaciones de esta CDHDF sobre la suspensión de garantías o de derechos se realizaron con base en la Constitución (artículo 29), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 4) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 27), atendiendo a que la regulación legal del artículo 29 debe cumplir con los criterios de derechos humanos establecidos en esos dispositivos y la interpretación tanto del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, respecto del Pacto, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la Convención. En razón de este contenido normativo se establecen las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES GENERALES

I. Sobre los términos restricción y suspensión en el artículo 29 constitucional y su uso en el *Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

1. El artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no hace distinción entre los términos jurídicos *suspensión y restricción* de derechos humanos, por lo que realiza un uso indiferenciado para ambos generando una confusión relevante ya que cada

RECIBIÓ *Julián* HORA *14:34*
06 MAY 2015

06 MAY 2015
RECIBIDO

SEN. GRACIELA ORTIZ GONZÁLEZ
HORA: *14:54* *Antonio Murado*

Oficina
Sen. Roberto Gil Cruz
06 MAY 2015
Hora *14:51*
Nombre: *J. Campos*

005403

uno tiene un contenido específico. Una adecuada regulación implica comprender previamente a qué ámbitos es aplicable cada uno.

A. Los dos términos presuponen limitaciones graduales (proporcionales) al goce de los derechos por lo que esta característica ha sido señalada en el derecho internacional de los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos.

- a) En ese sentido, respecto de las restricciones, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha indicado en su *Observación General 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto* que debe existir proporcionalidad:¹

6. La obligación jurídica dimanante del párrafo 1 del artículo 2 tiene un carácter a la vez negativo y positivo. Los Estados Parte deben abstenerse de violar los derechos reconocidos en el Pacto y la limitación de cualquiera de estos derechos se permitirá con arreglo a las disposiciones aplicables del Pacto. En los casos en que se apliquen tales restricciones, los Estados deberán demostrar su necesidad y sólo podrán tomar las medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos a fin de garantizar una protección permanente y efectiva de los derechos reconocidos en el Pacto. En ningún caso podrán aplicarse o invocarse las restricciones de manera que menoscaben el elemento esencial de un derecho reconocido en el Pacto.

- b) En forma similar, respecto de la suspensión, el mismo Comité ha señalado la existencia del mismo criterio de proporcionalidad en su *Observación General 29, Estados de emergencia (artículo 4)*:

4. [...] la obligación de limitar cualesquiera suspensiones a las estrictamente necesarias según las exigencias de la situación refleja un principio de proporcionalidad común a las facultades de suspensión y de limitación. Es más, el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación. [...]

B. Debido a que tanto la restricción como la suspensión implican la gradualidad en la limitación de derechos, y a que en el artículo 29 constitucional no se presenta algún elemento que permita distinguir entre los alcances de cada término jurídico, es necesario *señalar su diferencia* fundamental a partir del derecho internacional de los derechos humanos aplicable al país. Para ello, es posible rescatar los criterios normativos del sistema universal de derechos humanos y del sistema interamericano:

¹ *Observación general No. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, del Comité de Derechos Humanos. 2187ª sesión, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

- a) En el sistema universal, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha distinguido entre suspensión y restricción de acuerdo a que se trate de situaciones excepcionales o situaciones normales en un Estado:²

4. [...] La suspensión de algunas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en situaciones de excepción es claramente distinta de las restricciones o limitaciones permitidas aun en circunstancias normales conforme a diversas disposiciones del Pacto. [...]

- b) En sentido similar, dentro del sistema interamericano la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que:³

14. [...] En circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27). En condiciones normales, únicamente caben restricciones al goce y ejercicio de tales derechos. [...]

Por lo anterior, a pesar de que ambos términos son usados en el artículo 29 de la CPEUM sin indicación de algún criterio de distinción entre ellos, debe considerarse que el contenido general del artículo 29 está establecido respecto de *situaciones excepcionales* (casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto), lo cual implica que en este artículo el término *restricción* carece de un contenido específico y se asimila al de suspensión.

Como nota adicional en esta consideración, es relevante subrayar que una distinción entre suspensión y restricción (aplicable únicamente en el ámbito del artículo 29 constitucional) con la cual se indicara que la primera es absoluta y la segunda es gradual, no es correcta; tanto porque ambas obedecen a criterios de proporcionalidad, como porque la gradualidad de la suspensión de derechos no puede ser absoluta puesto que no se suspende la titularidad de los derechos en sí mismos sino su ejercicio. Esto ha sido establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los siguientes términos:⁴

18. [...] Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una "suspensión de garantías" en sentido absoluto, ni de la "suspensión de los derechos" ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio. [...]

² *Observación general No. 29. Estados de emergencia (artículo 4)*, del Comité de Derechos Humanos. 1950ª sesión, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

³ *Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay (Serie A: Fallos y Opiniones, núm. 6).

⁴ *Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987. El habeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Serie A: Fallos y Opiniones, núm. 8).

X

C. La característica básica de la suspensión (la situación de excepcionalidad en el Estado), tiene consecuencias que permiten caracterizarla, estas son que las limitaciones al goce de los derechos deben ser: determinadas para un *espacio* determinado, por una *temporalidad* específica y únicamente respecto de los derechos necesarios; tal como se establece en el primer párrafo del artículo 29 constitucional. Cabe recordar que las restricciones no tienen estas características, pues al no ser establecidas en forma excepcional, su temporalidad, espacialidad y materia no son sujetas a criterios contingentes sino que buscan ser criterios constantes para el cotidiano y normal ejercicio de los derechos.

2. Una vez que se atiende a la diferencia entre suspensión y restricción, así como la prevalencia del contenido del primer concepto en el artículo 29 constitucional, es necesario subrayar que la legislación secundaria propuesta en el Proyecto genera confusiones por su persistencia en el uso de ambos conceptos. Por ello, atendiendo al objeto y fin del artículo 29 constitucional, 4 del Pacto y 27 de la Convención, deberían considerarse las siguientes propuestas:

A. La *revisión general* del uso terminológico en el Proyecto con la finalidad de evitar confusiones en la legislación secundaria; para ello se sugieren dos posibilidades excluyentes entre sí:

Opción a) Usar exclusivamente el concepto suspensión, atendiendo a que éste es el apropiado para situaciones de excepcionalidad de acuerdo con el objeto y fin del artículo 29 constitucional, 4 del Pacto y 27 de la Convención.

Opción b) Usar ambos conceptos como si fueran uno solo, para lo cual siempre sería necesario referirlos simultáneamente, como se realiza en la Constitución actualmente.

Debe subrayarse que se considera más apropiada la indicada en el inciso a, debido a que atiende a las diferencias jurídicas de cada concepto en materia de derechos humanos, y evitará generar errores conceptuales, legislativos e interpretativos.

B. Además de revisarse la redacción general en los términos recién expuestos, se sugiere realizar la siguiente modificación del artículo 12:

Conforme a la *Opción a*,

Dice	Debe decir
Artículo 12. [...]	Artículo 12. [...]
El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener: [...]	El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener: [...]
IV. Los derechos y garantías que serán restringidos;	IV. Los derechos y garantías que serán suspendidos ;

A

V. Los derechos y garantías que serán suspendidos;	V. Los derechos y garantías que serán suspendidos;
--	---

Conforme a la *Opción b*,

Dice	Debe decir
Artículo 12. [...]	Artículo 12. [...]
El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener: [...]	El proyecto de decreto a que se refiere el presente artículo deberá contener: [...]
IV. Los derechos y garantías que serán restringidos;	IV. Los derechos y garantías que serán restringidos o suspendidos ;
V. Los derechos y garantías que serán suspendidos;	V. Los derechos y garantías que serán suspendidos;

Se considera que la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional estaría en mejores posibilidades de dar cuenta de su objeto y fin si se atienden las anteriores propuestas, fundamentalmente la relacionada con la *Opción a*; para lo cual debería considerarse en la *Exposición de Motivos* las diferencias entre los dos términos jurídicos arriba revisados.

II. Asimismo, se consideran de particular relevancia las siguientes observaciones atinentes a aspectos definitorios de la legitimidad y temporalidad de las medidas tomadas durante la suspensión de derechos:

1. La iniciativa en revisión no establece la forma de votación que se llevará a cabo para la aprobación de la iniciativa del ejecutivo por parte del Congreso de la Unión.

2. La iniciativa en revisión no establece un número límite de decretos que puedan extender el tiempo que durará el estado de excepción o el tiempo máximo que podrán suspenderse o restringirse los derechos y sus garantías. Lo anterior es de suma importancia pues, el fundamento y naturaleza de los estados de excepción o estados de emergencia consiste en tomar **medidas temporales** que permitan hacer frente a una situación excepcional, las cuales podrán suspender o restringir ciertas garantías pero nunca el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho.⁵

De ser permisibles, dichas medidas aunque estén previstas por el ordenamiento jurídico, puede llamar a apetitos dictatoriales o generadores de cambios jurídicos que den muerte al sistema establecido, hasta entonces válido y regente; como lo ha mostrado la experiencia internacional comparada.⁶

⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-9/87 Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, 6 de octubre de 1987, párr. 36.

⁶ Gustavo de Silva Gutiérrez, "Suspensión de Garantías. Análisis del artículo 29 Constitucional", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 19, julio – diciembre 2008.

X

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

1. En el *artículo 3*, debido a la magnitud de las modificaciones que puede ocasionar una declaración de estado de excepción en el respeto y garantía de los derechos humanos, se considera necesario revisar el contenido de las causales que llevaría a decretar una suspensión de garantías, con el objeto de construir definiciones que tengan la máxima precisión posible. En este sentido, debe observarse que salvo la primera definición “invasión”, las dos restantes son susceptibles de una decisión discrecional del poder público, pues a este le corresponde decidir cuándo ciertos hechos corresponden a una situación que se traduzca en una perturbación grave de la paz pública o un grave peligro o conflicto.

Al respecto, es oportuno retomar que en los debates que tuvieron lugar durante los trabajos preparatorios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el contenido de lo que se entendió por “perturbación grave de la paz pública” o “grave peligro o conflicto” se refería a todas aquellas situaciones de emergencia que resultan de una crisis grave que afecte al conjunto de la población y que ponga en peligro la existencia misma del Estado⁷. Es decir, una guerra internacional⁸; conflictos armados internos⁹; fuertes tensiones o perturbaciones resultado de factores políticos, económicos, sociales o culturales que están acompañados de enfrentamientos¹⁰; confrontaciones interétnicas; atentados terroristas; y catástrofes naturales o ambientales de proporciones que pongan en peligro a la comunidad.

En este sentido, se insta a revisar el marco jurídico internacional, derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario, con el objeto de dar la mayor precisión posible a las definiciones que se proponen en el artículo 3 de la Ley en revisión.

2. En el *artículo 4* se establece que el objetivo de la suspensión de derechos y garantías será restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos intangibles. Al respecto, se consideran dos aspectos:

- a) El objeto de la suspensión deberá restablecer la normalidad y garantizar tanto el goce como el **ejercicio** de los derechos humanos. Dicha distinción es relevante pues el goce de los derechos humanos se refiere a la capacidad de las personas de recibir los beneficios de las acciones del Estado para respetar y garantizar los derechos; por su parte el ejercicio de los derechos, se refiere a la existencia de mecanismos para que las personas tengan la posibilidad de realizar uno o varios derechos humanos. En este sentido, el objetivo de la suspensión de derechos y garantías deberá ser en ambos sentidos.

⁷ Leandro Despouy, “Evolución de la protección internacional de los derechos humanos bajo el estado de excepción”, *Los derechos humanos y los estado de excepción*, IJ-UNAM, 1999.

⁸ De acuerdo al derecho internacional humanitario, abocado a regular las situaciones de excepción o situaciones de guerra o conflicto: Convenios de la Haya de 1899 y 1907; los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional número I.

⁹ Como se entiende y regula en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional número II.

¹⁰ De acuerdo al artículo 3 común, de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

- b) De igual forma, es necesario que el artículo en comento establezca que el restablecimiento a la normalidad será para garantizar todos los derechos humanos y no sólo para el restablecimiento de los derechos humanos intangibles; ya que en una situación de normalidad el Estado tiene la obligación de proteger, promover, respetar y garantizar todos los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el territorio nacional.
- c) Asimismo, se considera importante añadir que la suspensión no es sobre la *titularidad* de los derechos sino sobre su *ejercicio*, puesto que los derechos son consustanciales con la persona.
- d) Finalmente, es relevante atender a que el concepto *derechos humanos intangibles* es fundamental en el proyecto, pero no se precisan los alcances de esta noción, se sugiere especificarla.

3. En el *artículo 7* se considera necesario que en el listado de los derechos que no se pueden restringir ni suspender, se utilice el término desaparición **forzada** de personas, por ser el concepto que tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en el derecho penal internacional se ha desarrollado, y el delito que se ha tipificado a nivel Federal.¹¹

4. En el *artículo 10* se establece que todas las personas estarán obligadas con las autoridades a *cooperar para la protección de personas, bienes e instalaciones*. Esta obligación de cooperar puede implicar abusos y violaciones de derechos humanos, se sugiere especificar sus alcances.

5. En relación a los *artículos 12 fracción VII y 15*.

- e) El artículo 12, fracción VII, comienza con “En su caso”; se considera que este fraseo es incorrecto ya que, conforme a la última parte del primer párrafo del artículo 29 constitucional, el Congreso siempre deberá atender las autorizaciones a que se hace referencia, ya sea que se encuentre reunido (en cuyo caso las aprobará) o se le convoque para tal efecto (en cuyo caso las acordará quedando la aprobación inmediata a cargo de la Comisión Permanente). Por tanto, el Ejecutivo Federal siempre deberá realizar la solicitud de autorizaciones para la suspensión de derechos o garantías, pudiendo el Congreso o la Permanente aprobarlas todas o algunas de ellas, o modificar los términos solicitados.
- f) El artículo 15 indica la fracción IX, la cual es incorrecta (no existe), por lo que debe corregirse para señalarse la fracción VII antes comentada. Asimismo, debe considerarse lo antedicho: las autorizaciones siempre deben ser solicitadas por el Ejecutivo y valoradas por el Congreso o la Comisión Permanente. El Congreso o la Comisión Permanente deben concederlas, negarlas o en su caso modificarlas.

¹¹ Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas; Estatuto de Roma, artículo 7; Código Penal Federal, Título Décimo, Capítulo III bis.



Al respecto, se insta a una revisión detallada de la redacción del articulado de la ley en comento, pues el establecimiento preciso y diligente de los procesos que se llevarán a cabo para decretar una situación de excepción tendrán gran incidencia en la legitimidad con la que dichas decisiones sean recibidas por parte de la sociedad civil.

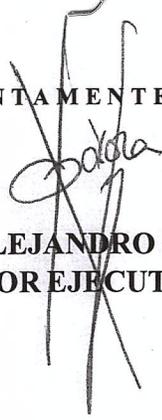
6. En relación a los *artículos 16 y 17*: el proceso frente al poder legislativo sólo aparece como de aceptación o no del Decreto, por lo que se sugiere explicitar la posibilidad de su discusión para ser modificadas en cuanto a su extensión espacial, temporalidad, materia y proporcionalidad de las medidas.
7. En el *artículo 18*, debería añadirse que la solicitud de *modificación* de los términos de la suspensión de derechos o garantías podrá ser solicitada por cualquier diputada o diputado (o al menos un número determinado de diputadas o diputados).
8. En el *artículo 19*, relativo a la promulgación y publicación del decreto, es necesario establecer explícitamente la obligación del Estado de dar la máxima publicidad al mismo, mediante los medios de comunicación masiva o de máxima circulación en el territorio en que se realice; lo anterior con el propósito de que la sociedad civil conozca los derechos y garantías suspendidos, el objeto de realizarlo y el tiempo que durará el estado de excepción, así como los procedimientos que se llevarán a cabo durante dicho periodo.
9. En el *artículo 20*, sobre la revisión de oficio que realice la SCJN, debería añadirse que las entidades facultadas conforme al artículo 105 constitucional podrán presentar *consideraciones en materia de derechos humanos* para la revisión de la constitucionalidad del Decreto.
10. En el *artículo 24* se hace referencia al artículo 6 de la ley en revisión; sin embargo, la información a la que se hace referencia, listado de derechos que no podrán suspenderse, está desarrollada en el artículo 7 de la ley en comento. Se insta a revisar la redacción del artículo y hacer la modificación necesaria.
11. En el *artículo 26*, el control parlamentario debería tener facultades explícitas en cuanto a la revisión de la temporalidad, la delimitación espacial, la proporcionalidad de las medidas de suspensión del ejercicio de los derechos y sobre los derechos afectados.
12. En el *artículo 29*, se debe corregir la actual redacción, la cual indica que cuando se encuentre reunida la Comisión Permanente la solicitud de *conclusión* de la suspensión de derechos o garantías sólo podría provenir de uno de sus miembros, sin embargo, esta facultad debe ser establecida para cualquier diputada o diputado sin importar si es parte o no de la Comisión Permanente.
13. En el *artículo 32*, debe incluirse explícitamente la facultad de las diputadas y diputados de solicitar información adicional a la que se presente en el informe final, la cual deberá servir para la evaluación de las medidas tomadas.

14. Se consideran adecuadas las propuestas de reserva que presentan las comisiones con que se busca cumplir el principio de publicidad establecido en la Constitución y en los instrumentos internacionales en la materia.¹²

En espera de que estos comentarios puedan brindar elementos para un análisis desde la perspectiva de los derechos humanos, me permito señalar que el Mtro. Christian Rojas Rojas, Director de Interlocución Institucional y Legislativa de la CDHDF, estará en contacto con usted para compartir cualquier comentario relacionado con este asunto.

Asimismo, aprovecho para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



MTRO. IGNACIO ALEJANDRO BAROZA RUÍZ
DIRECTOR EJECUTIVO

- c.c.p. Sen. Angélica de la Peña Gómez, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos.- Para su conocimiento
- c.c.p. Sen. María Cristina Díaz Salazar, Presidenta de la Comisión de Gobernación.- Para su conocimiento
- c.c.p. Sen. Roberto Gil Zuarth, Presidente de la Comisión de Justicia.- Para su conocimiento
- c.c.p. Sen. Graciela Ortiz González, Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos.- Para su conocimiento
- c.c.p. Mtra. Marycarmen Color Vargas, Secretaria Ejecutiva.- Para su conocimiento.- Para su conocimiento

¹² Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, Párrafo 90