



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, les fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo, presentada por la Senadora Gabriela Cuevas Barrón.

Los integrantes de estas Comisiones Unidas procedimos al estudio de la iniciativa de referencia y analizamos en detalle las consideraciones y fundamentos que sirven de apoyo a las reformas y adiciones que se proponen, a fin de emitir este dictamen.

Con base en las facultades que nos confieren los artículos 85, numeral 2, inciso a), 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 117, 135, 178, 182, 188 y 190 del Reglamento del Senado de la República, presentamos este documento al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado de "**ANTECEDENTES**", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, de la recepción del turno para la elaboración del dictamen de la referida iniciativa y de los trabajos previos de estas Comisiones Unidas.
- II. En el apartado correspondiente a "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**", se sintetiza la propuesta de reforma en estudio.
- III. En el apartado de "**CONSIDERACIONES**", se expresan las razones que sustentan la valoración de la presente propuesta de la reforma constitucional en materia de asilo y refugio.
- IV. En el apartado relativo al "**TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO**" se plantea el Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en torno a la condición de refugiado y a la figura del asilo.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

I. ANTECEDENTES.

1. En la sesión pública ordinaria del 3 de septiembre de 2013 de la LXII Legislatura, la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a las figuras del asilo y de la condición de refugiado.

2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa para su análisis, estudio y elaboración del dictamen respectivo, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda.

3. A fin de realizar el adecuado estudio de la iniciativa, los integrantes de las suscritas Comisiones Unidas, realizaron diversos intercambios de impresiones, conducentes al presente Dictamen, e instruimos a las respectivas Secretarías Técnicas la preparación del proyecto correspondiente.

Con base en los antecedentes referidos, estas Comisiones Unidas proceden a referirse al objeto y contenido de la iniciativa en cuestión.

II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

La iniciativa propone reformar el párrafo segundo y adicionar un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el derecho de todas las personas a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

Asimismo, también se propone que las personas extranjeras no podrán ser expulsadas o devueltas a su país de origen o a cualquier otro, en donde estén en riesgo de violación los derechos mencionados por las causas referidas en el párrafo anterior, sean o no solicitantes de asilo.

Para tal efecto, la iniciativa contiene el siguiente:

“PROYECTO DE DECRETO

“ÚNICO. Se *REFORMA* el segundo párrafo y se *ADICIONA* un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 11.- (...)

“Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

“Las personas extranjeras no podrán ser expulsadas o devueltas a su país de origen o a cualquier otro, en donde estén en riesgo de violación los derechos mencionados por las causas referidas en el párrafo anterior, sean o no solicitantes de asilo.

“TRANSITORIO

“ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

Establecido el objeto y la descripción de la minuta, las Comisiones Unidas realizan las siguientes:

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. La senadora promovente se encuentra plenamente legitimada para plantear la iniciativa de mérito, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto por el artículo 135 de la propia Ley Fundamental de la República.

SEGUNDA. En virtud de que lo que se propone reformar es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es menester destacar lo que la misma Ley Fundamental señala al respecto en el artículo 135:

“Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

“El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

TERCERA. Estas Comisiones Unidas, concordamos con lo expuesto en la iniciativa con proyecto de Decreto presentada por la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, en cuanto a la necesidad de revisar el texto vigente del segundo párrafo del artículo 11 constitucional, producto del Decreto de reformas y adiciones a la Constitución General de la República en materia de derechos humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011.

Efectivamente, dentro del proceso legislativo del Órgano Revisor de la Constitución que conllevó al texto vigente, se generaron diferencias de criterio entre las Cámaras del Congreso de la Unión, optándose entonces por el Senado de la República, en



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

razón de las previsiones del artículo 72 constitucional aplicables al procedimiento legislativo de reformas y adiciones a la Ley Fundamental de la República, en no insistir en la discrepancia para acordar un texto, a fin de que por ese elemento no se afectara la viabilidad de la gran propuesta reformadora en materia de derechos humanos que ya se encuentra vigente.

Como lo destaca la iniciadora de la propuesta que ahora se dictamina, en el dictamen correspondiente de la LXI Legislatura de la Cámara de Senadores se estimó conveniente aprobar en sus términos la propuesta de la Cámara de Diputados por la razón de procedimiento ya expuesta, pero formulándose las siguientes consideraciones en el dictamen del 17 de febrero de 2011:

“Sin embargo, aun cuando frecuentemente en América Latina el vocablo asilo se reserve para designar al sistema latinoamericano de asilo diplomático y territorial, y que refugio se refiera al sistema de Naciones Unidas y al Derecho Internacional de los Refugiados, con el ánimo de tener congruencia en el derecho internacional, los tratados y convenios por los que México se ha obligado y el derecho interno en la materia, estas comisiones estiman conveniente hacer algunas consideraciones al respecto.

“Cuando se habla de refugiado y la protección internacional que les brinda un Estado, se refiere a un estatuto o condición jurídica de un extranjero amparado por un régimen especial de protección, donde la utilización común del término “refugio” no es correcta. El criterio aceptado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es “la condición de refugiado”.

“El reconocimiento de la condición de refugiado tiene como fundamento el derecho humano a solicitar asilo (reconocido, entre otros instrumentos, en el Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y no se trata de una concesión discrecional del Estado Mexicano, sino de un reconocimiento –y no recepción– de un derecho connatural al ser humano cuando se produzcan los motivos antes dichos.

“Es por ello que cabe señalar que el reconocimiento de la condición de refugiado no se hace precisamente “por motivos humanitarios como se establece en la Minuta, sino por los motivos señalados en la Convención sobre



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como la definición regional de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, debidamente recogidos en la legislación nacional en la materia, tal y como lo establece el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el DOF EL 27 de enero del año en curso:

“Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

“I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

“II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

“III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivo de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

CUARTA. Con el propósito de poder identificar las modificaciones propuestas en la iniciativa, estas Comisiones Unidas estimamos de utilidad incluir el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente y el texto de la iniciativa.

TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
Artículo 11. (...)	Artículo 11.- (...)



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
<p>En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>	<p>Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.</p> <p>Las personas extranjeras no podrán ser expulsadas o devueltas a su país de origen o a cualquier otro, en donde estén en riesgo de violación los derechos mencionados por las causas referidas en el párrafo anterior, sean o no solicitantes de asilo.</p>

QUINTA. Como ya se implicó en una consideración precedente, no pasa inadvertido para estas Comisiones Unidas que el 10 de junio del año 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, con la finalidad de que todas las personas cuenten en nuestro país con la protección de esos derechos esenciales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que forma parte nuestro país, garantizándose la la disposición de los medios idóneos para lograrlo.

En dicha reforma, se adicionó un segundo párrafo al artículo 11 constitucional, que, como se ha referido, a la letra señala:

“Artículo 11. (...)

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

En ese contexto, estas Comisiones Unidas coincidimos el señalamiento hecho en la Exposición de Motivos de la propuesta de la Senadora Cuevas, por cuanto hace a que “...la reforma constitucional en materia de derechos humanos amplía sustancialmente la esfera de derechos de los habitantes del país y crea un "bloque de constitucionalidad de normas de derechos humanos", que se constituye para la gama de derechos de los que es titular una persona, con independencia de que se encuentren contenidos en la propia Constitución o en algún tratado internacional del que México sea parte...”

Derivado de lo anterior debe decirse que la Constitución de un Estado ha entenderse en su acepción sistemática, de ahí que el artículo 11 vigente , con relación a lo dispuesto por el artículo 1° de nuestra Ley Fundamental, puede interpretarse en el sentido de que tratándose de asilo, en el Estado Mexicano procede por causas de orden político, y que el refugio procede por causales de carácter humanitario.

Por lo que respecta a la intención de adecuar el actual texto constitucional para que se prevea de manera correcta el derecho de “buscar y recibir asilo”, con el consecuente reconocimiento de la condición de refugiado por parte del Estado Mexicano, es importante hacer mención de las siguientes precisiones:

“El término asilo indica la protección que un estado acuerda a un individuo que busca refugio en su territorio o en un lugar fuera de su territorio. El derecho de asilo en consecuencia, se entiende como el derecho de un estado de acordar tal protección: derecho, por lo tanto, que se dirige al estado y no al individuo, en virtud del ejercicio de la propia soberanía y con la única reserva de límites eventuales que derivan de convenciones de las que forma parte.”¹

¹ BALDI Carlo, “Diccionario de Política” Tomo a-j, Siglo XXI Editores, 2° edición, México 1991, Pág. 89



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

Tal como se señala en la Exposición de Motivos de la iniciativa que se dictamina, diversos instrumentos internacionales han establecido el reconocimiento al derecho de “solicitar y recibir asilo”, y por otro lado a que el Estado reconozca la condición de refugiado. Así encontramos, entre otros, los siguientes:

a) Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que establece:

“Artículo 14:

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

...”

b) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

“ ...

Artículo XXVII. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

...”

c) Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que señala:

“Artículo 22. Derecho de Circulación y Residencia

“7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

“8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

“9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.”

En este tenor de ideas, es que se comparte la intención de la iniciadora de esta propuesta por adecuar el actual texto del segundo párrafo del artículo 11 constitucional, para que se prevea el derecho de solicitar asilo como lo establecen los diversos instrumentos internacionales de los que México forma parte, con la finalidad de armonizar a cabalidad la norma de derecho interno de rango supremo con el derecho internacional.

SEXTA. En cuanto a la adición de un tercer párrafo al artículo 11, estas Comisiones Unidas analizamos cabalmente la propuesta de la proponente, en virtud de que el principio de “no devolución” es parte de las normas pactadas internacionalmente por nuestro Estado nacional y es menester analizar si resulta necesario incluirlo en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El principio de *no devolución* se ubica hoy ya en la cúspide de nuestro orden jurídico por virtud de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución General de la República.

Como sabemos, el principio de no devolución impide el reenvío de un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corran peligro.²

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 -de la cual nuestro país forma parte- consta de 46 artículos divididos en 7 capítulos. En su Preámbulo se reconocen como principios inspiradores: los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asimismo, se menciona el interés de la Organización de las Naciones Unidas por garantizar que los refugiados puedan ejercer, de la manera más amplia posible, dichos derechos y libertades, para lo cual se considera necesario la compilación y revisión de los instrumentos jurídicos al respecto y, lo que es más importante, “ampliar, mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales

² Información disponible en: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/157> [Fecha de Consulta: 4 de diciembre de 2014]



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados”.³

El 7 de junio de 2000, México depositó los instrumentos de adhesión para convertirse en Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

En virtud de dicha adhesión, el principio de no devolución es un derecho fundamental al que acceden las personas en condición de refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en su artículo 33 inciso 1º estipula:

“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.”

Esta máxima ha sido reconocida en el Derecho Internacional como fundamental e imperativa en lo concerniente a las personas en condición de refugiados. Este reconocimiento la convierte en un principio de *jus cogens* y, por ende, en una norma de Derecho Internacional con carácter vinculante.⁴

La disposición prevista en el artículo 33 de la Convención de 1951 es directamente aplicable a las personas en condición de refugiados, incluso si aún no han sido reconocidos formalmente como tales; y también aplica a los solicitantes de asilo. En este supuesto, la persona tiene derecho a no ser devuelta, en tanto su condición no sea determinada definitivamente por medio de un procedimiento justo. Evidentemente, este derecho se afianza en el caso de ser reconocida la condición de refugiado.⁵

³ SOMOHANO SILVA KATYA M. EN: EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS: ALCANCE Y EVOLUCIÓN Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/248/pr/pr4.pdf> [Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2014]

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

El principio de no devolución debe ser aplicado por los Estados miembros de la Convención de marras de manera absoluta, lo que implica que aquéllos deberán abstenerse de cualquier medida que pueda tener como efecto “devolver” a un solicitante de asilo o a una persona en la condición de refugiado a las fronteras de algún país donde su vida o libertad esté en peligro, o en donde corra riesgo de persecución.⁶

Estas Comisiones Unidas, en términos de lo dispuesto en la presente consideración, estimamos importante resaltar que este principio, reconocido por los instrumentos internacionales de derechos humanos, ya forma parte integrante del orden jurídico nacional, en virtud de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho humano en cuestión es parte de nuestro orden jurídico, en tanto derecho fundamental integrado en las normas del llamado derecho internacional de los derechos humanos.

SÉPTIMA.- En consideración a la iniciativa que nos ocupa y sobre la base de las consultas realizadas a distinguidos especialistas en la materia, estas Comisiones Unidas han podido establecer que nuestro país ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos en torno a la condición del refugiado y la figura del asilo.

Así, México forma parte de la Convención sobre Asilo Político, pactada en Montevideo, República Oriental del Uruguay, en 1933; del Convenio sobre Asilo Territorial y del Convenio sobre Asilo Diplomático, acordados en Caracas, República de Venezuela, en 1954, que son instrumentos de carácter regional que por razones de la dinámica propia de nuestra zona geográfica dieron entidad y normas a la figura del asilo.

Sin embargo, se estima que para efectos del texto de nuestra Constitución, no es indispensable establecer en el mismo una distinción entre asilo político, asilo territorial y asilo diplomático. Se estima suficiente hacer un reenvío en la norma a la regulación del tema por la ley correspondiente.

⁶ Ídem.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

Al respecto cabe señalar que en la Convención sobre Asilo Territorial no se establece una diferenciación entre asilados, refugiados o, en su caso, refugiados políticos. No es por ende recomendable introducir en la ley elementos que alienten a confusiones no deseadas.

Ahora bien, de conformidad con los pactos internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano, éste tiene una clara competencia -con base en las potestades vigentes- para otorgar o denegar el asilo.

Así se desprende con claridad de lo previsto en el Artículo I del Convenio sobre Asilo Territorial:

“Todo Estado tiene derecho a conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega”.

Ahora bien, con respecto a las facultades del Estado Mexicano en materia de personas en la condición de refugiados, cabe recordar que nuestro país introdujo una Declaración Interpretativa al suscribir su adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el 7 de junio de 2000. En esa Declaración se señaló que:

“Corresponderá siempre al Gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado”.

En el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrito por nuestro país el propio 7 de junio de 2000, quedó claramente registrado que en el caso del propio Protocolo, son aplicables “las Declaraciones vigentes hechas por los Estados que ya sean Partes en la Convención” (Artículo I, párrafo 3).

En consecuencia y a la luz del análisis de estas Comisiones Unidas, de conformidad con las convenciones internacionales suscritas por nuestro país, existe una discrecionalidad jurídica atribuida al Estado para el otorgamiento del asilo.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

Por otro lado, en el texto constitucional se estima necesario precisar la distinción entre la figura inherente a la condición de refugiado y la figura del asilo. En el orden normativo y en términos legales, ambas figuras tienen peculiaridades propias y, por su naturaleza, responden a necesidades y condiciones diferentes. Por ende, ameritan un tratamiento jurídico diferenciado.

En términos del análisis realizado a la luz del texto vigente del segundo párrafo del artículo 11 constitucional y la propuesta materia de nuestro estudio, las Comisiones Unidas estiman pertinente formular un planteamiento de redacción y contenido distinto, en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho a que se le reconozca la condición de refugiado o a solicitar el otorgamiento de asilo político. La ley regulará sus procedencias y excepciones..”

OCTAVA.- Con relación al análisis efectuado y a la luz de lo señalado en la consideración anterior, se presenta a continuación un cuadro comparativo entre el texto constitucional vigente, la propuesta de la iniciativa de la Sen. Cuevas Barrón y el planteamiento de estas Comisiones Unidas.

Texto vigente	Iniciativa Sen. Cuevas	Propuesta de las Comisiones Unidas
<p>Artículo 11. ...</p> <p>En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>	<p>Artículo 11. ...</p> <p>Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o a la integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión</p>	<p>Artículo 11. ...</p> <p>Toda persona tiene derecho a que se le reconozca la condición de refugiado o a solicitar el otorgamiento de asilo político. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

	<p>extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.</p> <p>Las personas extranjeras no podrán ser expulsadas o devueltas a su país de origen o cualquier otro, en donde estén en riesgo de violación los derechos mencionados por las causas referidas en el párrafo anterior, se abandonó solicitantes de asilo.</p>	
--	---	--

En términos de lo expuesto y sobre la base de la función constitucional que en el caso específico corresponde a estas Comisiones Unidas y, en su oportunidad, al Pleno Senatorial, se propone la aprobación del proyecto de dictamen que se ha puesto a la consideración.

TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por las consideraciones anteriormente expuestas, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 86, 94, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 188, 212 y 224 del Reglamento para el Senado de la República se permiten someter a la deliberación, votación y, en su caso, aprobación de la Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACION A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 11 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICION DE REFUGIADO.

ÚNICO. Se **REFORMA** el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11. ...

Toda persona tiene derecho a que se le reconozca la condición de refugiado o a solicitar el otorgamiento de asilo político. La ley regulará sus procedencias y excepciones.




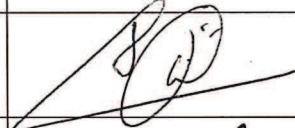
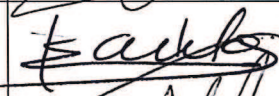
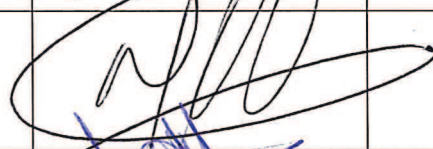


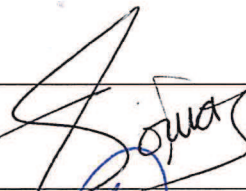

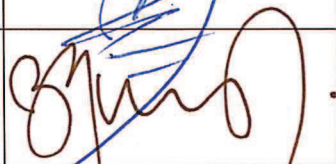
TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Senado de la República a los catorce días del mes de diciembre del año dos mil quince.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACION A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 11 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICION DE REFUGIADO.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES			
SENADOR	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA
Sen. Enrique Burgos García, Presidente			
Sen. José Ma. Martínez Martínez, Secretario			
Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Secretario			
Sen. Daniel Amador Gaxiola, Integrante			
Sen. Raúl Cervantes Andrade, Integrante			
Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo, Integrante			
Sen. Ivonne Álvarez García, Integrante			
Sen. David Penchyna Grub, Integrante			
Sen. Raúl Gracia Guzmán, Integrante			
Sen. Sonia Mendoza Díaz, Integrante			
Sen. Fernando Torres Graciano, Integrante			
Sen. Zoé Robledo Aburto, Integrante			


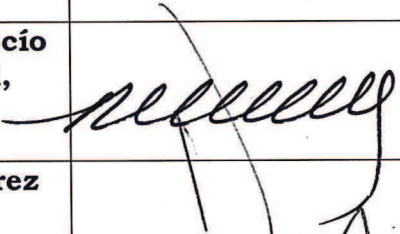




DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

Sen. Armando Ríos Piter, Integrante			
Sen. Pablo Escudero Morales, Integrante			
Sen. Manuel Bartlett Díaz, Integrante.			



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACION A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 11 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICION DE REFUGIADO.

COMISION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA			
SENADOR	A FAVOR	ABSTENCION	EN CONTRA
Sen. Alejandro Encinas Rodríguez, Presidente			
Sen. Ma. del Pilar Ortega Martínez, Secretaria			
Sen. Ma. del Rocío Pineda Gochi, Secretaria			
Sen. René Juárez Cisneros, Integrante			
Sen. Luis Fernando Salazar Fernández, Integrante			

Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, por el que se modifica el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiado.

HONORABLE ASAMBLEA:

Con respecto a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiado, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, aprobaron el dictamen correspondiente en la reunión ordinaria que celebraron el 14 de diciembre de 2015.

En el dictamen aprobado con motivo de la iniciativa presentada el 13 de septiembre de 2013 por la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, se propone la revisión de la norma referente a las figuras del asilo político y de la condición de refugiado, a la luz de su aparición, evolución y aceptación más amplia en la comunidad internacional.

Sin demérito de la redacción presentada en el dictamen aprobado por las Comisiones Unidas, las Juntas Directivas de las mismas mantuvimos el diálogo sobre el tema, a la luz de planteamientos recibidos con relación a esas figuras.

En ese sentido y preservándose el objetivo de revisar el texto del párrafo segundo del artículo 11 constitucional a la luz de los tratados internacionales suscritos por México en las materias del asilo y de la condición de refugiado, estimamos pertinente plantear la modificación del texto que se propone incorporar en la Norma Suprema.

Lo anterior tiene como finalidad:

- a) Eliminar la palabra “extranjera”, al hacer referencia a la persona, para atender a la hipótesis del nacional que encontrándose en territorio mexicano pudiera solicitar asilo en una representación diplomática extranjera.
- b) Incorporar el verbo “recibir” en la referencia a la figura del asilo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 27 (Derecho de asilo) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el párrafo 7 del artículo 22 (Derecho de Circulación de Residencia) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto implica la armonía del texto constitucional con la forma en que el asilo se enuncia como un derecho humano en convenios internacionales.

Por otro lado, el señalamiento de que “toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo”, como se ha establecido en las convenciones internacionales, concilia

Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, por el que se modifica el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiado.

el principio de que conceder el asilo constituye una potestad del Estado, con la posibilidad de que cualquier persona solicite que se le otorgue, precisamente, el asilo.

c) Precisar que el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento del asilo político se hará de conformidad con los convenios internacionales; y

d) Preservar el señalamiento vigente de que la ley regulará las procedencias y excepciones en los casos del asilo político y de la condición de refugiado.

Adicionalmente, deseamos expresar la consideración de haber realizado un nuevo intercambio de impresiones sobre la propuesta de establecer en el texto constitucional el principio de no devolución que nuestro país incorporó al orden jurídico nacional mediante su adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (artículo 33), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (artículo 16, párrafo 1) y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (artículo 13, párrafo 1).

Como resultado de una renovada consideración del tema, coincidimos en el sentido de mantener lo expresado en el dictamen aprobado por las Comisiones Unidas, en el sentido de que a la luz de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 1° constitucional, se trata de disposiciones que forman parte de nuestro orden jurídico y, en tal virtud, el derecho humano presente en el principio de no devolución es parte de esa normatividad.

En el sentido de lo expuesto, estimamos pertinente la revisión de la redacción propuesta, como se ilustra en el siguiente cuadro comparativo:


Dictamen de las Comisiones Unidas	Propuesta de modificación al dictamen
Artículo 11. ... Toda persona tiene derecho a que se reconozca la condición de refugiado o a solicitar el otorgamiento de asilo político. La ley regulará sus procedencias y excepciones.	Artículo 11. ... Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

Con la formulación de la modificación al dictamen que remitimos a ese H. Pleno Senatorial, estimamos que se concreta de mejor forma el objetivo planteado en la iniciativa dictaminada, por lo que solicitamos se considere el presente Acuerdo de Modificación al ponerse a discusión el dictamen que nos ocupa.

Ciudad de México, a 21 de abril de 2016.

Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, por el que se modifica el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiado.


**JUNTA DIRECTIVA DE LA
COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES**



Sen. Enrique Burgos García
Presidente




Sen. José María Martínez Martínez
Secretario

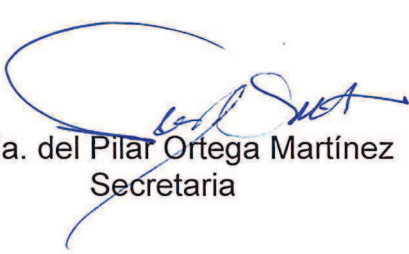


Sen. Alejandro Encinas Rodríguez
Secretario

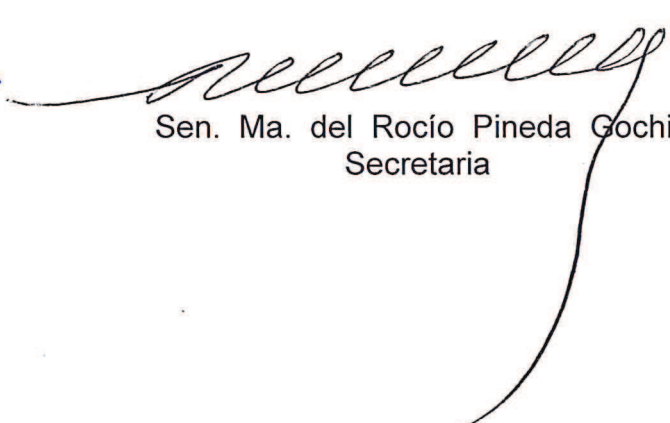
**JUNTA DIRECTIVA DE LA
COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA**



Sen. Alejandro Encinas Rodríguez
Presidente



Sen. Ma. del Pilar Ortega Martínez
Secretaria



Sen. Ma. del Rocío Pineda Gochi
Secretaria