

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MÓNICA BAUTISTA RODRÍGUEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, Mónica Bautista Rodríguez, diputada federal y miembros integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 del reglamento de la cámara de diputados, sometemos a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

Con casi tres décadas de trabajo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha dado importantes resultados, en materia de recepción de quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; de conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos; de formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, de conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas; de conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos; de procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables; de impulsar la observancia de los derechos humanos en el país; entre otras.

Por lo tanto, se ha convertido en una importante institución de atención a la ciudadanía, en una época en donde se ha caracterizado por la violencia, el aumento de feminicidios, la prevención de la tortura, los cambios legislativos en materia de desaparición de personas, la violencia contra las autoridades locales y la violencia en la contienda política, la justicia por propia mano y las agresiones contra periodistas y personas defensoras civiles, así como contra autoridades locales, etcétera.¹

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del Ombudsman en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.²

Los números de la CNDH hablan por sí solos, en 29 años ha atendido más de 100 mil quejas y emitido cerca de 3,500 recomendaciones. Sin embargo, la situación de los derechos humanos en nuestro país no ha mejorado, de hecho, en los tres últimos sexenios se ha agravado, sin que ello se refleje en los resultados de la CNDH, pues durante la última década las recomendaciones de la CNDH han promediado 78.5 por año, muy por debajo de los

promedios de sus primeros cuando, a pesar de contar con mayores recursos, mayor personal y un mejor marco jurídico.

A principios de año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 2016³ con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país.

Donde nuestro país resulta claramente reprobado en esta materia, destacándose la existencia de una grave crisis de los derechos humanos en nuestro país, situación que no pareciera reflejarse en los resultados de la CNDH. Si bien dicho informe se constriñe a la materia estrictamente penal, lo cierto es que nos da pie a una reflexión sobre el estado del organismo defensor de los derechos humanos en nuestro país.

Estos hechos tienen varias explicaciones, por un lado es claro que las autoridades responsables de la CNDH no han actuado cabalmente en el cumplimiento de sus funciones, pero también destaca la necesidad de dotar al organismo de un mejor ordenamiento jurídico que le permita hacer la diferencia en el grave proceso social en que nos encontramos inmersos.

Con base en lo anterior, propongo emprender reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para fortalecerla, como a continuación se explica:

Competencia de la CNDH

Alrededor del 50 por ciento de las quejas que se tramitan ante la CNDH se refieren a cuestiones médicas relacionadas con instituciones públicas de salud, derivadas de la mala praxis médica, la deficiencia de los servicios o la negativa de servicio. Todo ello, a pesar de que desde hace 20 años, el Ejecutivo federal estatuyó la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed).

Sin embargo, dada la ineficiencia de la normatividad que regula la competencia de la Conamed, su actuación es muy lenta y sus resultados dejan mucho que desear, por lo que la CNDH se satura con quejas de ciudadanos que debiendo acudir a la Conamed, optan por presentar su queja a la CNDH, cuyos resultados en este ámbito son más satisfactorios, pero saturando a la CNDH con asuntos que en realidad no le competen en una grave situación de duplicidad de funciones.

Al respecto, la Ley de la CNDH no prevé nada, pero su Reglamento Interno sí; el artículo 11 del reglamento dispone que:

“Los escritos de queja referentes a presuntas violaciones a los derechos humanos atribuibles a servidores públicos de organismos con facultades para atender las quejas y defender los derechos de los particulares, tales como las procuradurías Agraria, Federal del Consumidor, Federal de Protección al Ambiente, Federal de la Defensa del Trabajo o Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y los demás que cuenten con facultades similares, quedarán comprendidas dentro de la competencia de la Comisión Nacional...”

Sin embargo, más allá de una discusión sobre las facultades de la CNDH para auto otorgarse competencia para atender tales materias, lo cierto es que es evidente que lo hace en detrimento de la función social sustantiva que le dio origen, que es la atención de las violaciones a derechos humanos en el ámbito penal.

A mayor abundamiento, no podemos pretender que la CNDH sea competente en materias tales como los asuntos de las universidades públicas, porque la materia académica les está reservada por su autonomía constitucional.

Tampoco puede no puede ser competente en materia laboral porque la materia es competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, y a pesar de la última reforma donde se pretendió darle esta facultad, lo cierto es que la propia CNDH se ha abstenido de ejercerla a plenitud.

La CNDH no puede ser competente en materia tributaria porque para eso el Congreso creó en 2005 la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, organismo descentralizado no sectorizado. Por tal motivo, puede atender asuntos competentes de la Procuraduría Agraria, de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) o de la Comisión Nacional para Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (Condusef), del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), o del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

Lo cierto es que si tales instituciones no cumplen cabalmente con las funciones para las cuales fueron creadas, esa situación debe resolverse en la legislación y normatividad respectiva, y no auto facultando a la CNDH para atenderlas.

Por tal motivo, se considera necesario fortalecer la función de protección de los derechos humanos por la CNDH en lo que se refiere a la materia penal, obviando las materias para las cuales se han dado a conocer otras instituciones especializadas.

Procedimiento de Queja ante la CNDH

La ausencia de plazos ciertos para resolver las diferentes instancias de los procedimientos de queja, mediación y arbitraje bajo la responsabilidad de la CNDH, no sólo los hacen muy lentos, sino que dejan en estado de indefensión a las presuntas víctimas y a las presuntas autoridades responsables; Un procedimiento en materia de defensa de los derechos humanos lento hace nugatorios los derechos que se pretenden proteger.

Por tal razón, en los casos en los que no los haya, es menester establecer plazos concretos para que las diferentes instancias de la Comisión resuelvan de manera sistemática los procedimientos previstos en la ley.

Sobre el particular, en el año 2006 se elaboró un Manual de Procedimientos de la CNDH, pero nunca se publicó en el Diario Oficial de la Federación por lo que no tiene efectos vinculatorios, y consecuentemente pocos servidores públicos de la CNDH observan.

A pesar de ello, el órgano interno de control de la CNDH ha sancionado servidores públicos de la misma por no cumplir los plazos señalados en el Manual, sin embargo, consideramos que dichas sanciones son francamente irregulares pues es de explorado derecho que las normas no publicadas en el Diario Oficial de la Federación carecen de la fuerza obligatoria para efectos de sanciones, dejando a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos y a los servidores públicos de la CNDH en estado de indefensión.

De otra parte, se propone reducir los plazos actualmente existentes para agilizar los procedimientos en la materia, cuidando que los mismos sean suficientemente razonables para las presuntas víctimas, las autoridades presuntamente responsables y los servidores públicos de la CNDH.

De acuerdo con ello, se propone **establecer plazos para la admisión y substanciación de la queja hasta su resolución, considerando que el plazo entre la presentación de la queja y su resolución no pueda exceder de un año.**

Garantías para las Autoridades Presuntamente Responsables

En términos por lo dispuesto por los artículos 44 y 45 de la Ley de la CNDH, concluida la investigación, el Visitador General deberá formular, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad, en caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas.⁴

No obstante lo anterior, desde hace muchos años la CNDH y los organismos defensores de los derechos humanos de las entidades federativas, han venido abandonado su obligación de expedir tales acuerdos de no responsabilidad, sin mayor compromiso, como si el cumplimiento de la ley estuviese sujeto a su discrecionalidad.

Si bien pareciera que tal desuso se explica en la dificultad práctica para atender el importante volumen de quejas que día con día reciben los organismos defensores de los derechos humanos, lo cierto es que al no resolver sobre la no responsabilidad de la autoridad respecto de la cual se duele el quejoso, se deja en estado de indefensión al servidor público, siendo procedente en justicia dejarlo a salvo respecto de los hechos que se le imputan en la queja presuntamente violatorios de derechos humanos.

De otra suerte, se le causa inclusive un daño moral que podría resultar irreparable, por lo que es menester **establecer un principio que obligue a los servidores públicos de la comisión a emitir acuerdos de no responsabilidad, cuando durante el proceso en cuestión no se haya acreditado la presunta violación de derechos humanos, o bien cuando no se haya acreditado que el servidor público señalado en la queja es el responsable de la violación de los derechos humanos.**

Reparación de los daños

Otra de las cuestiones que requiere fortalecerse es la facultad de la CNDH para determinar la posible reparación de daños por las autoridades responsables; sobre el particular, el segundo párrafo del artículo 44 de la Ley refiere que “en el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”⁵.

No obstante lo anterior, no existe en la ley disposición alguna que de manera cierta ayude a determinar las reparaciones procedentes, quedando las mismas al libre albedrío de los servidores públicos de la CNDH.

De esta manera, con frecuencia suele ocurrir que las autoridades responsables proponen la forma de reparación y la víctima se ve obligada a aceptarla en sus términos. Sólo cuando la víctima actúa bajo el patrocinio de una organización no gubernamental se suelen mejorar sustancialmente las propuestas de las autoridades. Pero en muchos casos, se recurre al arbitraje de la CNDH donde la autoridad suele imponer sus condiciones a las víctimas.

En este sentido, es urgente establecer en la ley **la obligación de la CNDH de emitir las reglas aplicables a tales reparaciones, en qué consistirán y sus montos.** De lo contrario seguirán haciéndose remediaciones inocuas de un mal mayor que aqueja a nuestro país, como es el caso de la violación de los derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto y considerando que es necesario reformar la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Único. Se **reforman y adicionan** diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos **en los procedimientos penales** cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

...

...

...

Artículo 7o. La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I. ...

II. ...

III. Actos y resoluciones en materia Agraria, del Consumidor, de Protección al Ambiente, de la Defensa del Trabajo, de Arbitraje Médico, Bancarios y de Valores, de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Discriminación, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Fiscal y atención a víctimas , y

IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Artículo 33. Cuando la queja sea notoriamente improcedente, será desechada mediante acuerdo fundado y motivado, dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a su recepción, cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Artículo 44. ...

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. **Para tal efecto, la Comisión Nacional deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas aplicables indicando en qué consistirán éstas y sus montos.**

...

Artículo 45. En todos los casos en que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas **a las autoridades responsables**, la Comisión Nacional deberá dictar acuerdo de no responsabilidad.

Los servidores públicos de la Comisión Nacional serán responsables administrativamente por la omisión en el dictado de acuerdo a que se refiere el presente artículo.

Artículo 49 Bis. En caso de que, una vez emitido el acuerdo de no responsabilidad, los órganos del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, determinen que no se acreditó la responsabilidad penal de los procesados por haber existido violaciones a sus derechos, la Comisión Nacional de oficio deberá reabrir la investigación correspondiente para determinar si existieron violaciones a los derechos humanos de los procesados.

Transitorio

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

Notas

1 http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf

2 <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes>

3 <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

4 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humano

5 Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 1 de octubre de 2019.

Diputados: Mónica Bautista Rodríguez (rúbrica), Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica), José Guadalupe Aguilera Rojas (rúbrica), Abril Alcalá Padilla, Ma. Guadalupe Almaguer Pardo, Mónica Almeida López (rúbrica), Frida Alejandra Esparza Márquez (rúbrica), Antonio Ortega Martínez (rúbrica), Raymundo García Gutiérrez, Claudia Reyes Montiel (rúbrica), Norma Azucena Rodríguez Zamora.