

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE MORENA Y PRI

Graciela Zavaleta Sánchez, Hugo Rafael Ruíz Lustre, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena y María Lucero Saldaña Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, diputados de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, conforme a lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de esta honorable asamblea la **iniciativa** con proyecto de decreto **que reforma el artículo 39, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A) Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos

La reforma en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 modificó once artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fue de gran trascendencia para el marco del sistema jurídico mexicano. Desarrolla los derechos humanos, y la forma de entender la actuación del Estado por su respeto, defensa y tutela. A partir de esos cambios constitucionales, la protección de los derechos de las personas debe ser columna principal de la actividad estatal y de los tres poderes de la federación.

Tal reforma también tiene en cuenta la firma y ratificación que México ha hecho de los diversos tratados y convenios internacionales por los que el sistema jurídico mexicano adquiere la obligación del cumplimiento de las diversas obligaciones establecidas en el derecho internacional para la protección de los derechos humanos. Esta doctrina representa un sistema de reglas y acuerdos adoptados por los Estados que tiene como fin establecer normas mínimas a nivel internacional, respecto al trato que las personas deben de recibir de los Estados parte y en cuanto a los límites y obligaciones que tienen los poderes públicos.

El derecho internacional de los derechos humanos se integra por:

- Los tratados internacionales y las declaraciones internacionales en materia de derechos humanos, generados tanto en el Sistema de Naciones Unidas como en los Sistemas Regionales a los cuales pertenece el Estado.
- Las recomendaciones que se encuentran contemplados en instrumentos y documentos producidos por organismos especializados de derechos humanos
- La jurisprudencia internacional, emitidas por los tribunales internacionales de derechos humanos.¹

La reforma de 2011 determina igualmente el carácter vinculante de la normatividad internacional para la protección de los derechos humanos. En este sentido, los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los tratados y convenios internacionales como Ley Suprema de la Unión generando obligaciones y responsabilidades a nivel internacional; en caso de incumplimiento el Estado mexicano, deberá responder y dar cuentas, pudiendo hacerse acreedores a sanciones.

En consecuencia, todas las instancias del poder público y de los tres órdenes de gobierno deberán regirse y enmarcar sus acciones a partir de las normas aplicables y vigentes a nivel internacional y en el derecho particular. Desde la reforma constitucional de derechos humanos, se admite así el principio de progresividad que implica la *gradualidad* en la efectividad de los derechos humanos y la *obligación positiva de promoverlos* prohibiendo

la *regresividad* en el disfrute de los derechos humanos. Para eso, se deben realizar los cambios necesarios a nivel social, económico, político y cultural que involucre al mayor número de sectores sociales y a los poderes de los tres órdenes de gobierno. Sirva la siguiente jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación sobre el principio de progresividad:

Época: Décima Época

Registro: 2019325

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I

Materia(s): Constitucional, Común

Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.)

Página: 980

Principio de progresividad de los derechos humanos. Su naturaleza y función en el estado mexicano.

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. **La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.** Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

Amparo directo en revisión 2425/2015. Grupo Uno Alta Tecnología en Proyectos e Instalaciones, SA de CV. 12 de agosto de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Amparo en revisión 1148/2016. Lorenzo Torres Vargas. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 249/2018. Defensoría Capacitación Asesoría Patrimonial y Consultoría, SC o Defensoría Capacitación Asesoría Patrimonial y Consultoría, SA de CV. 4 de julio de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo directo en revisión 4191/2018. Miguel Ángel Huerta Rodríguez. 14 de noviembre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Amparo en revisión 886/2018. Soluciones Empresariales HPG, S.A. de C.V. 9 de enero de 2019. Cinco votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek; se apartó de consideraciones relacionadas con el estudio de progresividad Margarita Beatriz Luna Ramos y con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 35/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de febrero de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de febrero de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

De esta manera, los deberes de los Estados son ineludibles. Las autoridades pueden generar responsabilidad internacional del Estado por sus acciones y omisiones por la violación a los compromisos internacionales derivados de un tratado de derechos humanos firmado y ratificado de ahí la importancia de que los Estados atiendan a la normatividad internacional.

Para México, la especial relevancia de la reforma en materia de derechos humanos exige además las reformas legislativas que impliquen acciones específicas para las autoridades y responsables. De lo anterior deriva el régimen de control de la convencionalidad y constitucional por el que las autoridades, en lo general, están obligadas a la aplicación de la norma en lo que mejor favorezca a las personas. Así se explica en la siguiente tesis aislada del Poder Judicial de la Federación:

Época: Novena Época

Registro: 160480

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano.

Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás **autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.**

Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente: y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXX/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.

Nota:

En la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto único se determinó: “Único. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: ‘Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación’ y ‘Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución.’”, conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

La tesis P./J. 73/99 y P./J. 74/99 anteriormente citadas aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, páginas 18 y 5, respectivamente.

Por ejecutoria del 19 de septiembre de 2012, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 283/2012 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis.

Por ejecutoria del 19 de septiembre de 2012, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 286/2012 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis.

En este sentido, existe por lo tanto la necesidad para el diseño de este control y que deriva de las reformas legislativas necesarias que permitan la armonización con la normativa de derecho internacional de los derechos humanos. La armonización legislativa conlleva a la incorporación de los derechos humanos de manera transversal que obligan a la eliminación de normas que los vulneren y los invisibilizan y que supone una serie de acciones específicas del parte del Poder Legislativo y son:

1. Derogación de normas específicas;
2. Abrogación de cuerpos y disposiciones normativas;
3. Reformas y adiciones a disposiciones jurídicas en vigor que impliquen la transversalidad de los derechos humanos.

El proceso de armonización legislativa se debe de entender como un proceso en segunda dimensión que responde al hecho fundamental del reconocimiento de un derecho humano que implica para el Estado diversos deberes en orden de su reconocimiento, respeto y garantía, entendiendo al Derecho Humano como la exigencia social derivada de la incondicional dignidad de la persona humana, el cual tiene un carácter multidimensional, es decir, tiene una dimensión filosófica, política, social y jurídica.ⁱⁱ

B) Las comisiones legislativas ordinarias de derechos humanos

La Comisión legislativa ordinaria de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados tuvo nacimiento después de una serie de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El 10 de octubre de 2006, fue presentada la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 39 del mencionado ordenamiento, presentada los coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Verde Ecologista de México, de Convergencia, del Partido del Trabajo, del Partido Nueva Alianza y del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina en la LX Legislatura, con el fin de reordenar y crear nuevas comisiones ordinarias entre las que destaca la de derechos humanos. Anterior a la reforma, era la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la responsable del desahogo de los asuntos en ambas materias.

La exposición de motivos de la iniciativa destacó la separación de las materias de justicia y derechos humanos a través de la siguiente justificación:

Es de primordial importancia organizar el trabajo de la Cámara de Diputados y dar relevancia a las diversas materias que se tienen que trabajar en beneficio de nuestro país.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos quedará dividida en dos: la Comisión de Justicia y la Comisión de Derechos Humanos, en el entendido de que la individualización de las dos materias permitirá fortalecer la capacidad de información y acción de cada una de las comisiones, así como precisar las funciones que correspondan a cada una de ellas según su naturaleza.

Este órgano legislativo podrá presentar iniciativas de ley en materias relacionadas con el marco jurídico de protección de los derechos humanos, promover una cultura en favor de los derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia y, en consecuencia obvia, generar necesidades de reformar las estructuras, órganos, procesos y normas que rigen su actividad, por lo que

resulta pertinente modificar la fracción XX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que la Comisión de Derechos Humanos formule iniciativas que reflejen cambios que alcancen la plena realización de los principios del respeto de los derechos individuales de los gobernados.

Desde el punto de vista legislativo, el Congreso mexicano ha generado entre otras la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de fecha 29 de junio de 1992, que implica compromisos del gobierno y demás sectores de la población. En virtud de ello, el Poder Legislativo debe manifestar su promoción e interés.

Existe la necesidad de apuntalar los trabajos legislativos vinculados con la justicia, cuestión sobre la que el país tiene un vivo interés y en la que los legisladores muestran especial preocupación.

El Poder Legislativo debe proveer de instrumentos jurídicos a fin de contar con mecanismos legales que lo sustenten como estado de derecho, el cual tiene como objetivo cuidar y preservar la integridad física, moral y patrimonial de los individuos.

Es necesario que el Congreso, y particularmente la Cámara de Diputados, se organice de la mejor manera para dar atención suficiente y apropiada a dichas materias a través de las Comisiones de Justicia, y de Derechos Humanos.ⁱⁱⁱ

La iniciativa dictaminada por la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 17 de octubre de 2006 pasado a la Cámara de Senadores. La colegisladora aprobó el dictamen de la minuta con proyecto de decreto el 23 de noviembre de ese año pasado al Ejecutivo para sus efectos constitucionales y promulgándose el 5 de diciembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante, el espíritu de la reforma que creó la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, este órgano legislativo no ha tenido la debida preponderancia especialmente después de la reforma constitucional de 2011 donde debe ser darse el estudio y armonización de la legislación conforme a los compromisos adquiridos por México en la materia.

En este sentido, durante la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, la Comisión de Derechos Humanos es, prácticamente, de las comisiones menores a pesar de que su materia es de gran importancia a nivel legislativo, jurídico, cultural y social sin que tenga mayor participación.

Con base en datos consultados en las fuentes de información de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados, hasta octubre de 2019 del segundo año de ejercicio constitucional de la LXIV Legislatura, el 64.62% de las iniciativas presentadas fueron turnadas a 7 de las 46 comisiones ordinarias. Este porcentaje mayor corresponde a:

1) Salud; 2) Trabajo y Previsión Social; 3) Educación; 4) Gobernación y Población; 5) Justicia; 6) Hacienda y Crédito Público; y 7) Puntos Constitucionales.

Mientras que el 35.38 por ciento de las iniciativas son turnadas a las 39 comisiones restantes. A la comisión de Derechos Humanos, solo le habían sido turnadas 8 iniciativas, lo cual representa el 0.38 por ciento de los asuntos tratados y se presenta en la siguiente gráfica:

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario. Primera quincena de octubre, 2019. Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones en la LXIV Legislatura, Total: 2075

Por el porcentaje de asuntos turnados, se enumeran las comisiones con la mayor carga de trabajo y que concentran más del 60 por ciento de las iniciativas turnadas sólo en comisión única. Algunas de las comisiones ordinarias, a la fecha de elaboración del presente cuadro -octubre de 2019-, no han tenido asuntos para ser dictaminados.

A partir de lo anterior, las comisiones ordinarias que concentran los primeros lugares por asuntos turnados son:

- 1.- Puntos Constitucionales;
- 2.- Hacienda y Crédito Público;
- 3.- Justicia;
- 4.- Gobernación y Población;
- 5.- Educación;
- 6.- Trabajo y Previsión Social y,
- 7.- Salud.

La Comisión de Derechos Humanos ocupa el lugar 38 de 46 comisiones ordinarias.

C) Proyecto de reformas

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente iniciativa con proyecto de decreto plantea la reforma al artículo 39, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a fin de:

- 1.- Ampliar las competencias a fin de observar la normatividad relativa a la protección y tutela de los derechos humanos;

Lo anterior hará obligatorio que, en cuanto cualquier iniciativa materia de derechos humanos, la Comisión correspondiente esté obligada a emitir dictamen u opinión para la resolución del asunto que corresponda.

En este sentido se propone la reforma expuesta en el siguiente cuando comparativo:

Por lo anterior expuesto, se somete a la consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 39, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Único.- Se reforma el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 39

1 ...

2 ...

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 26, apartado A, párrafo cuarto y 93, párrafo primero de la Constitución.

Su competencia corresponde en lo general con:

I. La relativa a la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico particular y de tratados e instrumentos internacionales ratificados por México.

II. Las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Transitorio

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

Notas

i Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, **Control de Convencionalidad con perspectiva de género en el sistema parlamentario mexicano, 2016, en:**

http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/335519/1197143/file/CONTROL_CONVENCIONALIDAD.pdf

ii *Ibidem*. Página 31.

iii Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, miércoles 11 de octubre, 2006. En:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/oct/200610>

11.html#Ini20061011LeyOrganica

Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 12 de diciembre de 2019.

Diputados: Graciela Zavaleta Sánchez, Hugo Rafael Ruiz Lustre, María Lucero Saldaña Pérez (rúbricas).