Iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 67, fracción XLIX y 195, numeral 13 de la **Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.**

* Para los efectos de que las recomendaciones de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila sean vinculatorias y de cumplimiento obligatorio.

Planteada por la **Diputada Elisa Catalina Villalobos Hernández**, de la Fracción Parlamentario “Presidente Benito Juárez García”, del Partido Movimiento de Regeneración Nacional.

Fecha de Lectura de la Iniciativa: **11 de Marzo de 2020.**

Turnada a la **Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.**

**OFICIO DEL DÍA 16 DE DICIEMBRE DE 2020**

**Cancelación del trámite legislativo de la presente Iniciativa**

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE PRESENTA LA DIPUTADA ELISA CATALINA VILLALOBOS HERNÁNDEZ, DEL PARTIDO MOVIMIENTO DE REGENERACIÓN NACIONAL (MORENA), PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS 67, FRACCIÓN XLIX y 195, NUMERAL 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA LOS EFECTOS DE QUE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COAHUILA SEAN VINCULATORIAS Y DE CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO.**

Honorable Asamblea Legislativa:

Con fundamento en el artículo 196, fracción I, de la Constitución Política del Estado, la suscrita, DIPUTADA ELISA CATALINA VILLALOBOS HERNÁNDEZ, del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), respetuosamente comparezco para presentar Iniciativa con Proyecto de Decreto, que reforma los artículos 67, fracción XLX y 195, numeral 13 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, para los efectos de que las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila sean vinculatorias y de cumplimiento obligatorio en los términos que disponga la propia Constitución.

Sustento mi Iniciativa al tenor de la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La iniciativa con proyecto de decreto que hoy someto a la consideración del Congreso de Coahuila tiene por objeto modificar radicalmente el marco constitucional de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila. Se propone que las recomendaciones que emita este órgano sean vinculatorias y de acatamiento obligatorio.

En efecto, la protección de los derechos humanos debe dejar de ser un ideal para convertirse en una realidad cotidiana. El viejo modelo donde las recomendaciones no son vinculatorias debe ser superado.

El principal argumento para sostener que las recomendaciones no debían ser vinculatorias radica en que era suficiente la “fuerza moral” del órgano protector de los derechos humanos para que los servidores públicos o las autoridades acataran y cumplieran las recomendaciones.

Hoy, en nuestra realidad, sabemos que eso no es cierto. Frente a la corrupción, la prepotencia y el abuso que cometen servidores públicos y autoridades estatales y municipales, la “fuerza moral” no sirve de nada. Esto provoca impunidad cuando se vulneran los derechos humanos de los gobernados.

Si queremos que la Comisión de Derechos Humanos realmente sea un órgano protector de los derechos humanos, entonces hay que otorgarle facultades suficientes y adecuadas para realizar ese trabajo. Lamentablemente para muchos servidores públicos y autoridades, la fuerza moral de la Comisión y hasta el juicio de la opinión pública o de los medios de comunicación, no son obstáculo para mantener su prepotencia y los gobernados, aunque sean favorecidos con las recomendaciones de la Comisión, no encuentran justicia ni mucho menos reparación ante la vulneración de sus derechos. Esto no puede y no debe continuar así.

Por ello se propone establecer, en el numeral 13 del artículo 195 constitucional, que las recomendaciones públicas de la Comisión serán de cumplimiento obligatorio, en los términos y plazos que la misma señale. Así mismo, se propone establecer que todo servidor público y autoridades estatales y municipales estarán obligados a acatar las recomendaciones de la Comisión.

Rechazo tajantemente el alegato de que otorgar esta facultad va en contra de la esencia misma de la creación de las comisiones de Derechos Humanos que, dicen, son órganos de buena fe. Al contrario, seguir con el modelo de recomendaciones no vinculatorias, donde supuestamente se impone la fuerza moral de la sociedad, es una falacia y una burla para la eficiente protección de los derechos humanos de los gobernados.

En nuestra realidad política y social, continuar con ese modelo es seguir simulando que se protegen los derechos humanos de los gobernados. Es momento de reconocer que muchos servidores públicos y autoridades abusan de sus facultades de manera impune y que nuestra Comisión de Derechos Humanos carece de las facultades para defender y representar a los coahuilenses frente a los abusos de las autoridades. Es urgente un cambio.

Ahora bien, otorgar a la Comisión de Derechos Humanos la facultad de emitir recomendaciones vinculatorias que obliguen a los servidores públicos y a las autoridades a acatarlas en los plazos y términos que la Comisión establezca no significa otorgarle una facultad absoluta.

Para evitar eso se propone que cuando un autoridad o servidor público se niegue a cumplir la recomendación o, sin negarse simplemente la incumpla, exista un procedimiento que sancione el incumplimiento o, por el contrario, determine que la recomendación no deba cumplirse.

Se trata de establecer un procedimiento que, por un lado, sea un medio de defensa para la autoridad o servidor público pero que al mismo tiempo, represente un procedimiento sancionador del incumplimiento y reparador de los derechos vulnerados.

Se propone que este procedimiento esté a cargo del Congreso del Estado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente y consiste básicamente en lo siguiente: La Comisión de Derechos Humanos al emitir sus recomendaciones deberá establecer claramente los plazos y términos en que deberá cumplirse.

Una vez vencido el plazo, la Comisión hará la declaratoria de incumplimiento y la remitirá de inmediato al Poder Legislativo. Dentro de los quince días siguientes a la declaratoria, el órgano legislativo que corresponda, deberá ordenar la comparecencia tanto del servidor público o autoridad responsable del incumplimiento como de la Comisión de Derechos Humanos.

La comparecencia será pública y en ella las partes presentarán sus alegatos y pruebas. Desde luego que la Ley Orgánica del Congreso deberá establecer el formato de la comparecencia, así como los procedimientos y formalidades que deban cumplirse.

Una vez desahogada la instrucción, el órgano legislativo determinará si le asiste la razón a la Comisión o, por el contrario, decretar que la recomendación no deba cumplirse. En el primer caso, el órgano legislativo ordenará el cumplimiento de la resolución y, de estimarlo necesario, sancionará el incumplimiento. En el segundo caso, decretará la desestimación de la recomendación.

Este procedimiento garantizará que, ante el incumplimiento, las autoridades o servidores públicos responsables de ello, enfrenten el juicio de los representantes populares, esto es, del Congreso del Estado. También garantizará el derecho legítimo a la defensa de las autoridades o servidores públicos responsables del incumplimiento.

Ahora bien, el Congreso del Estado es el legítimo representante de los coahuilenses y con esa calidad es el órgano idóneo para determinar si la recomendación debe cumplirse o no. No obstante, el órgano legislativo es una instancia eminentemente política y, por tanto, al emitir una declaratoria desestimando la recomendación puede estar influenciado por intereses partidistas.

Por ello, se propone que en ese caso la Comisión de Derechos Humanos pueda accionar un medio de defensa consistente en un Recurso de Revisión ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado actuando como Tribunal Constitucional Local, quien será el encargado de emitir una resolución definitiva e inatacable.

Téngase en cuenta que la primera parte del procedimiento es eminentemente una instrucción política administrativa que puede conducir a un procedimiento sancionador, mientras la segunda parte es estrictamente judicial y concluye con una resolución del máximo tribunal del Estado, cuya sentencia será definitiva, inatacable y de cumplimiento obligatoria para las partes. Desde luego que deberá proveerse que el servidor público o autoridad responsable tenga la calidad de tercero interesado en el juicio que sustancie el Tribunal Constitucional Local.

El modelo que se propone involucra tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial del Estado; Otorga una facultad importante y decisiva a la Comisión de Derechos Humanos; Establece medios de defensa, tanto para los servidores públicos y autoridades responsables del incumplimiento como a la propia Comisión ante una resolución desfavorable emitida por el Poder Legislativo; y finalmente, en su caso, todos deberán sujetarse a la resolución del Tribunal Constitucional Local.

Por último, se requiere analizar si la reforma propuesta contraviene la Constitución Federal. El artículo 102, apartado B, párrafos primero y segundo de la Carta Magna establece:

*“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*

*Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”*

Del texto constitucional se desprende la obligación de las legislaturas estatales de establecer organismos de protección de los derechos humanos y señala expresamente que formularán recomendaciones públicas no vinculatorias. En virtud de esto, se establece un mecanismo para que, en caso de que dichas recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, intervengan los órganos legislativos, a petición de los órganos defensores de los derechos humanos, para que comparezcan y expliquen el motivo de su negativa, es decir, para fines prácticos la comparecencia es, guardadas las proporciones, un juicio político, en tanto el responsable del incumplimiento enfrenta el juicio del órgano legislativo.

Tal comparecencia carecería de sentido si el órgano legislativo no tuviera facultades para, en primer término, decretar el cumplimiento de la recomendación o, en su defecto, decretar que el incumplimiento esta debida y legalmente justificado, porque de lo contrario, tales normas no encontrarían sustento sistemático ni funcional en el sistema constitucional de protección de los derechos humanos.

Una interpretación literal o gramatical podría llevar a sostener que la reforma propuesta, en tanto establece que las recomendaciones serán vinculatorias, es violatoria a la Constitución Federal. Sin embargo, no debe perderse de vista que, en materia de derechos humanos, prevalece el principio de progresividad, esto es, que el marco jurídico en esta materia solo puede ensancharse y nunca reducirse o limitarse.

La propia Constitución Federal en el artículo 2 en sus tres primeros párrafos dispone:

*“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”*

Así las cosas, es evidente que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, no sólo debe sujetarse a los parámetros establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, sino que el ejercicio interpretativo debe orientarse a favorecer, en todo tiempo, la protección más amplia para las personas.

Por ello, al confrontar la reforma propuesta con el texto vigente de la Constitución Federal, debe privilegiarse una interpretación sistemática (con los parámetros ya señalados y que son aplicables a las normas relativas a los derechos humanos) para determinar si la reforma tiene vicios de inconstitucionalidad.

En efecto, de conformidad a la norma constitucional el sistema está diseñado para garantizar la protección más amplia de los derechos humanos. Ahora bien, debe tenerse presente que la CNDH fue creada en 1990 y no fue hasta 1992, hace ya 28 años, que se adicionó el apartado B al artículo 102 para elevar a rango constitucional no solo a la CNDH sino también a los órganos estatales defensores de los derechos humanos.

Para el diseño del sistema de protección a los derechos humanos se asimilaron elementos de derecho comparado, principalmente del continente europeo. De ahí se asimiló el modelo de las recomendaciones públicas no vinculantes, sin embargo, atento a la realidad mexicana, el Constituyente Permanente estableció, a favor del órgano defensor de los derechos humanos, un medio de defensa cuando las autoridades o servidores públicos se negarán a cumplir las recomendaciones.

En estos 28 años ha quedado demostrado que tal medio de defensa no sido no ha sido efectivo sino totalmente ineficiente: No hay ni un solo precedente en que la Cámara de Senadores haya ordenado la comparecencia de alguna autoridad o servidor público, a pesar de que han sido numerosos los casos de incumplimiento. Lo mismo puede sostenerse en el caso de nuestra entidad: No existe ni un solo precedente. El medio de defensa constitucional a favor de la protección de los derechos humanos ante la negativa o incumplimiento de las resoluciones de la Comisión nunca se ha accionado.

La historia del derecho nos enseña que, cuando un medio de defensa nunca se acciona es porque no es idóneo para tutelar la defensa y, por tanto, es ineficiente e inútil.

Se requiere pues ajustar el sistema con objeto de garantizar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el órgano defensor de los derechos humanos porque solo así se puede lograr el objetivo para el que se estableció el sistema, esto es, garantizar la protección más amplia y efectiva de los derechos humanos de los gobernados.

Además, el cambio de recomendaciones públicas no vinculantes a recomendaciones públicas vinculantes, se inscribe dentro del principio de progresividad en su vertiente funcional de protección efectiva de los derechos humanos. Esto es así porque las autoridades o servidores públicos responsables del incumplimiento se verán obligados a confrontar a los órganos legislativos, representantes de los ciudadanos, a efecto de explicar y, en su caso, motivar, fundar y justificar política y legalmente su incumplimiento.

Adicionalmente, los cambios que se proponen promueven la transparencia, pues todos los ciudadanos podrán estar informados tanto de los argumentos de la Comisión de Derechos Humanos que fundan la recomendación, como de los alegatos que motivan el incumplimiento de la autoridad o servidor público. No se trata solo de una variable de juicio político del legislativo sino de un ejercicio de rendición de cuentas de frente a los ciudadanos.

Tampoco debe perderse de vista que al establecerse recomendaciones públicas no vinculantes no solo se consideró revestir al órgano protector de los derechos humanos de una fuerza moral, sino también el evitar otorgar un poder desmedido a la Comisión en perjuicio de las atribuciones y facultades de las autoridades.

Por lo anterior, se reitera que la propuesta no otorga un poder absoluto a la Comisión de Derechos humanos pues se establece un mecanismo para que la controversia se dirima, en primera instancia, ante los órganos legislativos y, en su caso, en última instancia, ante el Tribunal Constitucional Local.

Así, bajo una interpretación conforme a la Constitución, debe arribarse a la conclusión de que la reforma propuesta no contraviene la Constitución Federal, al no vulnerar los principios del sistema de protección de los derechos humanos sino, al contrario, perfeccionarlo al establecer una garantía para evitar el incumplimiento injustificado de las recomendaciones del órgano protector de los derechos humanos, sin causar perjuicio a los legítimos derechos de las partes.

Atento a lo anterior es indispensable señalar que no debemos ser rehenes de normas jurídicas que en su momento histórico cumplieron su función; pero que seríamos irresponsables si nos abstenemos de adecuar el sistema constitucional de protección de los derechos humanos a la realidad.

En todo caso es preferible enfrentar un juicio derivado de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que seguir tolerando la impunidad del incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión.

Estoy absolutamente convencida de que el máximo tribunal del país determinará que en este asunto debe prevalecer el principio de progresividad y que el nuevo modelo es idóneo para garantizar, de mejor manera, la protección de los derechos humanos de los ciudadanos coahuilenses. Para conservar la tranquilidad y que no se vulneren los derechos de lo

El Congreso de Coahuila tiene la palabra: Continuar con la simulación o establecer medidas efectivas para garantizar la protección de los derechos humanos de los coahuilenses.

Por las razones expuestas, someto a la consideración de esta honorable asamblea, a efecto de que se le dé el trámite que corresponda, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO**

**ÚNICO:** Se reforman los artículos 67, fracción XLIX y 195, numeral 13, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

**Artículo 67.** - - - - -

**I** a la **XLVIII.** - - - - -

**XLIX**. Ordenar **y desahogar** la comparecencia en los términos que **establece esta constitución**, de las autoridades o servidores públicos que hayan **incumplido o rechazado** las recomendaciones de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila.

**L** a la **LIV.** - - - -

- - - - -

**Artículo 195.** - - - - -

- - - - -

- - - - -

1 al 12 - - - - -

13. Formulará recomendaciones públicas **cuyo cumplimiento será obligatorio, en los términos y plazos que determine la Comisión**, **así como** denuncias y quejas ante las autoridades **competentes**. Todo servidor público está obligado a **acatar** las recomendaciones que le presente este organismo. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas **en los términos y plazos establecidos, el Congreso del Estado o en sus recesos la Comisión Permanente, dentro de los quince días siguientes a que la Comisión de Derechos Humanos decrete la negativa o el incumplimiento, ordenará la comparecencia de la Comisión y de las autoridades o servidores públicos para que, en sesión pública, expongan sus argumentos. Los comparecientes tendrán derecho a presentar las pruebas que estimen convenientes, así como a controvertir los argumentos de su contraparte. Cerrada la instrucción el Congreso del Estado o en sus recesos la Comisión Permanente determinará, por mayoría de votos, si debe o no cumplirse la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos y, en su caso, la sanción que deba imponerse al servidor público o autoridad responsable. En caso de que el órgano legislativo determine que no debe cumplirse la recomendación, la Comisión de Derechos Humanos podrá presentar el recurso de revisión ante el Tribunal Constitucional Local cuya resolución será definitiva e inatacable.**

**TRANSITORIOS**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

**Segundo.** Dentro de los 60 días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto, se realizarán las reformas legales que resulten necesarias; y

**Tercero.** Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a 11 de marzo de 2020.

**DIPUTADA ELISA CATALINA VILLALOBOS HERNÁNDEZ**