



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la Independencia de México"

Año de las Culturas del Norte"

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

PRESENTE . -

Los que suscriben, **GUSTAVO DE LA ROSA HICKERSON, EDIN CUAUHTÉMOC ESTRADA SOTELO, LETICIA ORTEGA MÁYNEZ, ÓSCAR DANIEL AVITIA ARELLANES, ROSANA DÍAZ REYES, MAGDALENA RENTERÍA PÉREZ, MARÍA ANTONIETA PÉREZ REYES, ADRIANA TERRAZAS PORRAS, BENJAMÍN CARRERA CHÁVEZ y DAVID OSCAR CASTREJÓN RIVAS**, integrantes del Grupo Parlamentario de **MORENA**, con fundamento en lo previsto por el artículo 68 fracciones I y demás relativos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como los artículos 167 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, 75, 76 y 77 fracción I, del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, comparecemos ante esta soberanía para presentar ***Iniciativa con carácter de decreto, a efecto de empoderar a las víctimas de violaciones de derechos humanos, mediante la reforma de los artículos 44, 56 y 57, así como adicionar el artículo 44 bis de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos***, de conformidad con la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada.

La cultura de legalidad y respeto por los derechos humanos, son el fundamento de toda sociedad que se jacte de democrática. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, como institución, tiene la finalidad de salvaguardar esta cultura y proteger los derechos humanos de los habitantes del Estado.

Los derechos humanos son esencialmente valores de la más alta categoría; son normas y principios de derecho positivo que tutelan esos derechos de manera amplia y completa y cuya violación o incumplimiento constituye un delito y, en consecuencia, da origen a una responsabilidad para quien los vulnere.

Es responsabilidad de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua en el ámbito de su competencia, el control de los actos de autoridad que quebranten los derechos humanos y debe servir para vigilar y coadyuvar permanentemente con los sistemas de procuración e impartición de justicia, para brindar a las personas la seguridad que les permita vivir libremente en sociedad, teniendo garantizadas sus libertades e igualdad jurídica, generando el clima necesario de tolerancia y respeto a la dignidad de las personas, previniendo y sancionando las conductas que lesionen su dignidad.

La situación que prevalece en nuestra entidad en cuanto al respeto por los derechos humanos y el trabajo de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, es que estamos en el entendido de que las recomendaciones que emite la Comisión no tienen el carácter vinculatorio, éstas se fundan **"en el alto valor moral de su contenido y en el respeto que**

la sociedad y las autoridades tengan para el organismo”.; Sin embargo, en este sentido, la Comisión no ha logrado esa autoridad moral tan necesaria a un organismo de este tipo, mismo que al carecer de la fuerza jurídica que vincule sus recomendaciones no puede servir a las altísimas finalidades para las que fue creada.

El procedimiento ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, a grandes rasgos es el siguiente: se inicia el expediente a través de una queja, la misma se notifica a la autoridad señalada como responsable quien dará respuesta sobre los hechos que motivaron la instauración del procedimiento aportando las pruebas que se consideren oportunas, las cuales se valoraran por la Comisión, quien finalmente concluirá con un acuerdo de No Responsabilidad de la autoridad responsable, o bien, en caso contrario con una Recomendación, el que será informado a las partes, manifestando la autoridad en el último de los casos, si acepta o no, la recomendación.

Como se advierte, el procedimiento descrito pareciera de forma similar a la de un departamento de quejas y no de una Comisión Estatal de los Derechos Humanos, esto lo corrobora, una somera revisión a la actuación de la comisión en un lapso de tiempo de su actuación del año 2017 a la fecha (4años 9 meses), mismo en el que ha emitido un total de 298 recomendaciones, de las cuales solo 202 fueron aceptadas sin que a fecha se hayan cumplido en su totalidad es decir, el 67.7 % de las recomendaciones están sin cumplir, y por lo que se refiere a las aceptadas y cumplidas existen únicamente un total de 23, es decir el solo 7.7% se ha

cumplido en mismo lapso de tiempo, pero también es grave que en la misma temporalidad, 46 recomendaciones no fueron aceptadas, es decir el 15.4 % no se aceptaron en este mismo lapso de tiempo, sin que se advierta razón o fundamento de la negativa y tampoco se haya convocado a la autoridad responsable en los términos del artículo 44 tercer párrafo de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, para que acuda ante la Legislatura del Congreso del Estado, a exponer sus razones a tal negativa; Así también, por lo que se refiere al resto de las recomendaciones y que engrosan fundamentalmente a las impugnadas, se desconoce la situación final de las mismas.

Evidentemente que esta situación es grave, ya que, de 298 recomendaciones emitidas, 248 se encuentran entre **ACEPTADAS, PERO SIN CUMPLIR** o simplemente **NO ACEPTADAS**, lo que representa un 83.1 % del total de las recomendaciones emitidas, y el resto distribuidas entre aceptas y cumplidas o impugnadas, presentándose esta problemática como a continuación se detalla cronológicamente, según los datos obtenidos del portal oficial de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

AÑO 2017: 70 RECOMENDACIONES EN TOTAL EMITIDAS; De las cuales 51 fueron ACEPTADAS Y NO SE HAN CUMPLIDO; Una fue IMPUGNADA sin saber en qué termino; 11 NO FUERON ACEPTADAS Y Solo 7 SE HAN CUMPLIDO.

AÑO 2018: 96 RECOMENDACIONES EN TOTAL EMITIDAS; De las cuales 80 fueron ACEPTADAS Y NO SE HAN CUMPLIDO; DOS fueron IMPUGNADAS sin saber en qué terminaron; 11 NO FUERON ACEPTADAS Y Solo 3 SE HAN CUMPLIDO.

AÑO 2019: 54 RECOMENDACIONES EN TOTAL EMITIDAS; De las cuales 31 fueron ACEPTADAS Y NO SE HAN CUMPLIDO; Siete fueron IMPUGNADAS sin saber en qué terminaron; 12 NO FUERON ACEPTADAS Y Solo 6 SE HAN CUMPLIDO.

AÑO 2020: 52 RECOMENDACIONES EN TOTAL EMITIDAS; De las cuales 14 fueron ACEPTADAS Y NO SE HAN CUMPLIDO; 29 aparentemente aceptadas SIN contestar;

Una fue IMPUGNADA sin saber en qué termino; 12 NO FUERON ACEPTADAS Y Solo 7 SE HAN CUMPLIDO.

AÑO 2021 (9 ½ MESES): 26 RECOMENDACIONES EN TOTAL EMITIDAS; De las cuales todas al parecer aceptadas, sin contestar, pero con 0% de cumplimiento.

Las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, no sólo deben buscar restituir a una persona en el goce de sus derechos humanos afectados, sino también conservarlos, aunado a la reparación integral de los daños y perjuicios ocasionados, con el fin de privilegiar un enfoque preventivo de la violación de los derechos fundamentales.

Sin embargo, a pesar de la situación antes descrita del estado en que se encuentran las recomendaciones emitidas del 2017 a la fecha, no existe recurso alguno que permita a las víctimas de violaciones a derechos humanos, inconformarse de las determinaciones adoptadas por el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y la autoridad responsable que incumple la recomendación aceptada, ya que el artículo 45 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, permite únicamente impugnar las recomendaciones, acuerdos, resoluciones, u omisiones de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme a lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero nada dice de las recomendaciones aceptadas y no cumplidas por la autoridad responsable, lo que además de que, consideramos que es inconstitucional, deja a las víctimas en estado de indefensión, cerrando toda posibilidad de evaluar el contenido material y cumplimiento de las recomendaciones, encontrándonos fuera del ámbito del escrutinio legal, lo

cual implica una violación al acceso efectivo a la justicia contenido en los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a partir de la interpretación que de tales preceptos ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Por lo que consideramos, que en los casos de recomendaciones aceptadas y no cumplidas, debe existir una etapa revisora que obligue jurídicamente a su cumplimiento, para evitar que el acceso a la protección de los derechos de las víctimas sea violentado, esto es, se debe contar con una acción legal a la cual puedan acudir las víctimas para lograr la restitución de sus derechos, lo cual constituye una garantía primordial, sin que puedan considerarse efectivos aquellos recursos que por las condiciones del país o las circunstancias del caso, resulten ilusorios.

Aunado a que las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, no son actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues por sí mismas no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, tal y como se desprende del propio texto constitucional, ya que éstas no son vinculantes, pues solamente podrán serlo cuando las autoridades correspondientes las acepten y tengan que generarse acciones directas para cumplir con las mismas, razón por la que mientras no sean aceptadas, no se pueden considerar como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, lo cual lo hace improcedente de conformidad con el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Continuar en la situación descrita en cuanto a las recomendaciones aceptadas pero no cumplidas, constituye una revictimización, victimización secundaria o doble victimización que produce un sufrimiento añadido por parte de instituciones y profesionales encargados de prestar atención a la víctima, ejerciendo en su contra con este incumplimiento una violencia institucional, ya que el incumplimiento de la recomendación aceptada, son actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, que discriminan o tienen la finalidad de dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las Víctimas, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violaciones de derechos humanos.

En ese contexto, la voluntad como fuente de obligaciones bien puede constituirse con una declaración unilateral de voluntad que produce consecuencias jurídicas, razón por la cual, aun cuando en el Código Civil del Estado de Chihuahua, en su Libro Cuarto relativo a las obligaciones, Primera parte relativo a las obligaciones en general, Título primero relativo a las fuentes de las obligaciones, Capítulo Segundo (artículos del 1754 al 1766) relativo a la declaración unilateral de voluntad, no contenga expresamente previstos todos los supuestos sobre una declaración unilateral de voluntad, ello no significa que solamente deban reconocerse como fuente de obligaciones los casos a que se contrae, pues existen formas innominadas que deben aceptarse de manera análoga.

En este mismo sentido, sobre el particular, el tratadista mexicano Rafael Rojina Villegas, en su obra "Teoría General de las Obligaciones", expone que sólo en las obligaciones contractuales se requiere el conocimiento y consentimiento del acreedor para que nazcan, pues sólo en ellas el acuerdo de voluntades crea la relación jurídica, pero en las obligaciones extracontractuales no se requiere necesariamente la intervención del acreedor para que se constituyan.

Así, existen formas nominadas de declaración unilateral de la voluntad reguladas por el Código Civil, y formas innominadas, que deben constituirse por un procedimiento analógico. Por ende, en casos en que la voluntad unilateral proponga un fin lícito como es el contenido y la aceptación de una recomendación y su cumplimiento es posible, no se requiere necesariamente el consentimiento de las partes, pues las obligaciones jurídicas derivadas de la aceptación de una recomendación emitida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se generaran con la declaración unilateral de aceptación, máxime que dicha aceptación es hecha por la autoridad responsable en ejercicio de sus funciones.

Atento a estas consideraciones, es la razón y fundamento por la que acudimos a proponer el reconocimiento de la naturaleza constitucional no vinculatoria de las Recomendaciones; empero, considerando que la declaración unilateral de voluntad es una fuente de las obligaciones y sin transgredir el contenido de nuestra norma fundante básica, establecer que la aceptación de una Recomendación se constituye como el vínculo

jurídico a través del cual no sólo se genera la obligatoriedad del cumplimiento de una Recomendación, sino también, su exigibilidad en términos de la legislación aplicable. Lo anterior, atendiendo a que la manifestación de la voluntad, también es fuente de las obligaciones, la cual se perfecciona con la aceptación de la Recomendación, con lo cual se constituye a favor de la víctima o víctimas, un derecho subjetivo que les permitiría exigir de la autoridad responsable, ante los órganos judiciales o administrativos competentes, el cumplimiento de la recomendación y como consecuencia lógica, que la autoridad tenga el deber de realizar tal conducta de cumplimiento.

Perfeccionar lo relativo a la aceptación de las Recomendaciones, al plasmar expresamente la obligación de la autoridad de cumplir la recomendación emitida en su contra que acepte y que este solo hecho se genere un derecho subjetivo a favor de la víctima o víctimas, que jurídicamente las faculte para exigir su cumplimiento en la vía legal competente, es la razón y fundamento por la que ponemos a consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de

DECRETO:

ÚNICO. - La Sexagésima Séptima Legislatura del Estado libre y Soberano de Chihuahua, reforma los artículos 44, 56 y 57, así como adicionar el artículo 44 bis de la Ley Estatal de la Comisión de los Derechos Humanos, para quedar redactados de la siguiente manera:

ARTÍCULO 44. La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar, o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado lo queja o denuncia.

Una vez aceptada la recomendación, todas las autoridades o servidores públicos están obligados jurídicamente a responder, cumplirlas en sus términos y a dar publicidad a las acciones llevadas a cabo para la protección o restitución de los derechos humanos, constituyendo la aceptación un derecho a favor de las víctimas que podrá ejercerlo ante las autoridades competentes para en caso de incumplimiento.

La Comisión deberá informar en forma personal a la parte quejosa la aceptación de las autoridades y servidores a las recomendaciones y verificar el cumplimiento, para lo cual, debe realizar toda clase de actuaciones, gestiones o diligencias de oficio o a petición de parte.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.

Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que le presente la Comisión. **La rendición del informe sobre la aceptación o no de la recomendación no podrá ser delegada; Así también la falta de comunicación de aceptación, dará lugar a que se interprete que fue**

aceptada, asumiendo la autoridad a la cual fue dirigida, el compromiso de darle cumplimiento.

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, el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, podrá llamar, a solicitud de la Comisión, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante el Pleno Legislativo, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

ARTÍCULO 44 bis. Cuando la recomendación haya sido aceptada, a petición del quejoso o la autoridad, y de no haber objeción por una de las partes, su cumplimiento se podrá sustituir por un convenio, cuyo seguimiento estará a cargo de la Comisión.

En caso de incumplimiento del convenio, se procederá en términos de lo dispuesto en del artículo anterior, con independencia de hacer pública dicha circunstancia.

ARTÍCULO 56. Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de **los procedimientos seguidos ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como del incumplimiento de las recomendaciones aceptadas**, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

ARTÍCULO 57. La Comisión Estatal podrá rendir informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante, los requerimientos que esta les hubiere formulado.

La Comisión Estatal denunciará ante los órganos competentes los delitos o faltas que, independientemente de dichas conductas o actitudes, hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate.

La misma obligación de oficio o a petición de parte tendrá, en los casos de recomendaciones aceptadas y no cumplidas, con independencia del derecho de las víctimas para proceder legalmente.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión Estatal incurran en faltas o en delitos, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

TRANSITORIOS:

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente Decreto.

ECONÓMICO. Aprobado que sea tórnese a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos para que elabore la Minuta de Decreto en los términos que deba publicarse.

D a d o en la sede del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chih., a los 14 días del mes de octubre del año dos mil veintiuno.


ATENTAMENTE

DIP. GUSTAVO DE LA ROSA HICKERSON


**DIP. EDIN CUAHUTÉMOC ESTRADA
SOTELO**


**DIP. LETICIA ORTEGA
MÁYNEZ**


**DIP. ÓSCAR DANIEL AVITIA
ARELLANES**


**DIP. ROSANA DÍAZ
REYES**


DIP. MAGDALENA RENTERÍA PÉREZ


DIP. MARIA ANTONIETA PÉREZ REYES



DIP. ADRIANA TERRAZAS PORRAS



DIP. BENJAMÍN CARRERA CHÁVEZ



DIP. DAVID OSCAR CASTREJÓN
RIVAS