



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

MESA DIRECTIVA
LXIII LEGISLATURA
OFICIO No.: D.G.P.L. 63-II-7-891
EXP. **2781**

Secretarios del H. Congreso del
Estado de Colima
P r e s e n t e s .

En sesión celebrada en esta fecha la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, aprobó la Minuta 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.

Para los efectos del Artículo 135 Constitucional, remitimos a ustedes copia del Expediente, tramitado en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Ciudad de México, a 28 de abril de 2016.




Dip. Ernestina Godoy Ramos
Secretaria



Anexo: Engargolado.

JJV/rqj

Dirección General de Proceso Legislativo

Av. Congreso de la Unión No. 66, Edif. "A" Basamento, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15960, México, D.F.
Tels. 01-800-1-22-62-72 Exts. 2009 y 2147 50-36-00-00 Exts. 55258 y 55207





PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

M I N U T A
P R O Y E C T O
D E
D E C R E T O

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

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11. ...

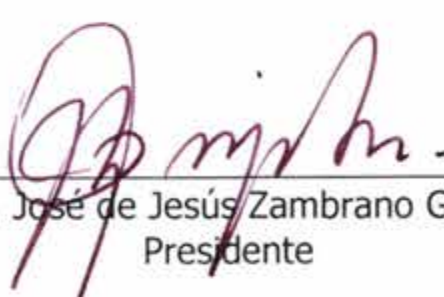
Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

Transitorio

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

S A L Ó N DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- Ciudad de México, a 28 de abril de 2016.




Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva
Presidente


Dip. Ernestina Godoy Ramos
Secretaria

Se remite a las HH. Legislaturas de los Estados
para los efectos del Artículo 135 Constitucional.
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016.




Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas
Secretario de Servicios Parlamentarios



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL
HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN
LXIII LEGISLATURA



COPIA DEL EXPEDIENTE RELATIVO A LA MINUTA 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, QUE SE REMITE A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, PARA LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

ABRIL 2016

CÁMARA DE DIPUTADOS

DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
LXIII LEGISLATURA

AÑO PRIMERO SECCIÓN SEPTIMA NÚMERO 2781
COMISIÓN PUNTOS CONSTITUCIONALES

Ciudad de México, a 25 de abril DE 2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SE REFORMA EL
PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA.- Minuta Proyecto de Decreto que
remite la H. Cámara de Senadores.

INICIATIVA SENADO

LXII LEGISLATURA

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión



Año SEGUNDO PRIMER Período ORDINARIO

Comisiones UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE
ESTUDIOS LEGISLATIVOS,

3 SEPTIEMBRE Año 20 13.

Num. 3570

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL
PARRAFO SEGUNDO Y SE INCORPORA UN PARRAFO TERCERO AL ARTICULO
11 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
SEN. GABRIELA CUEVAS BARRON, PAN.

*tns.

Fojas

03 SEP 2013

*Se turnó a la Assemblée Unión de
Puntos Constitucionales y de Estudios,
Legislación, Segunda*

**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 Y REFUGIO.**

31
Gabriela Cuevas Barron, Senadora de la República integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en los artículos 8 numeral 1, fracción I, 162, 164 numeral 1, 169 y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se incorpora un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asilo y refugio, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El 10 de junio de 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 Reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en materia de derechos humanos.

Dicha reforma implicó un profundo cambio en la concepción tradicional que se tiene en México sobre el Estado constitucional de derecho y sobre la protección de los derechos de la persona. Implicó también una revalorización profunda de la dignidad de la persona al colocarla tanto en el centro del sistema constitucional como en el de la actuación del Estado mexicano.

Este cambio deriva esencialmente del reconocimiento de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, independientemente de que su naturaleza y esencia sea de derechos humanos.

En cuanto a su dimensión, esta reforma modificó once artículos constitucionales (1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105) que podrían considerarse como los pilares del sistema de protección de derechos humanos en nuestro país. En términos generales, estos cambios pueden agruparse en "Cambios sustantivos o al sector material" y "Cambios operativos o al sector de garantía".¹

¹ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales*, en "La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma", Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (Coord.), UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica Núm. 609, México 2011.

Los primeros cambios derivan de la armonización constitucional con el derecho internacional de los derechos humanos e incluyen los siguientes: a) la modificación a la denominación del capítulo primero, denominado "De las Garantías Individuales", por el "De los Derechos Humanos y sus Garantías"; b) el otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos; c) el derecho de asilo y de refugio; d) el respeto a los derechos humanos en la operación del sistema penitenciario; y e) los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana. Los segundos, que se refieren a las "posibilidades procesales de hacer valer los derechos ante los operadores jurídicos", incluyen los siguientes: a) la interpretación conforme y el principio *pro persona*; b) las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos; c) la prohibición de celebrar tratados que alteren o menoscaben los derechos humanos; d) el requisito de previa audiencia para la expulsión de extranjeros; y e) la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal, que vulneren derechos humanos reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que México sea parte.

En síntesis, la reforma constitucional en materia de derechos humanos amplía sustancialmente la esfera de derechos de los mexicanos y crea un "bloque de constitucionalidad de normas de derechos humanos" que se constituye por la gama de derechos de los que es titular una persona, con independencia de que se encuentren contenidas en la propia Constitución o en algún tratado internacional del que México sea parte.

Al respecto, es necesario precisar que en términos del artículo 133 de la Constitución subsiste, como regla general, el *principio de supremacía constitucional*. Este principio implica que, en caso de que exista una antinomia o contradicción insalvable entre una norma contenida en la propia Carta Magna y un precepto que no verse sobre derechos humanos contenido en un Tratado Internacional, debe prevalecer lo que establece la primera. Sin embargo, si la contradicción insalvable se presenta entre normas que reconocen derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en algún tratado internacional del que México sea parte, la antinomia deberá resolverse mediante la *interpretación conforme* y la aplicación del principio *pro persona*, superándose así el potencial conflicto entre aplicación de normas.

Con lo anterior se hace primar el principio de supremacía constitucional, pero entendiendo ahora a la Constitución "ampliada", es decir, constituida tanto por las normas contenidas en la propia Constitución como por las normas que reconozcan

derechos humanos y que estén contenidas en tratados internacionales de los que México sea parte.

Así pues, con la finalidad de evitar contradicciones entre provisiones constitucionales y lo que establecen los tratados internacionales en materia de derechos humanos, esta iniciativa propone modificar el segundo párrafo del artículo 11 constitucional, en la medida que la forma en que se encuentra descrito y articulado el "derecho de toda persona a buscar y recibir asilo", se contrapone a los tratados internacionales que reconocen ese derecho humano.

Antecedentes del segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución

Antes de precisar las razones por las que se considera que el actual párrafo segundo del artículo 11 es contradictorio con los tratados internacionales, es prudente y necesario referir al proceso de reforma que llevó al Poder Reformador de la Constitución a incorporar dicha provisión normativa en el Pacto Federal.

En primer lugar, es preciso señalar que el contenido de la reforma fue variando conforme se presentaron las distintas iniciativas en la materia: por lo menos 28 en la Cámara de Diputados y 14 más en el Senado de la República. Y, en segundo lugar, que a pesar de que el objetivo de la reforma era modificar los principios y la estructura de reconocimiento y protección de derechos humanos en la Constitución, también se incluyeron cambios a normas que tocan derechos en específico, como es el caso del derecho a solicitar y recibir asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado.

Este es un tema de amplia aceptación internacional y nacional "que encontró fácil cabida en el texto de la reforma" si consideramos la tradición que sobre el tema tiene nuestro país. Su inclusión no generó un debate sobre su conveniencia o inconveniencia porque "siempre fue bien vista y aceptada"; sin embargo, lo que sí generó debate tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores fueron las diferentes propuestas de redacción que se generaron durante el proceso.²

De esa forma, en el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en su calidad de cámara de origen, del jueves 23 de abril del año 2009 se dispuso lo siguiente:

"México es un país que cuenta con un amplio reconocimiento internacional por su tradición de asilo por lo que también ha adquirido compromisos en la

² Ricardo J. Sepúlveda I., *Análisis sobre los aspectos de la reforma constitucional relacionados con el ámbito internacional (asilo y refugio)*, en "La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma", Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (Coord.), UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica Núm. 609, México 2011.

materia a través de diversos instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Refugiados.

Actualmente, el término asilo se utiliza como el concepto genérico para denominar la protección que brinda un Estado a una persona que no es nacional suyo. El derecho de solicitar asilo exige a los Estados que a la persona que lo solicite se le reciba por lo menos de manera temporal, se respete el principio de No Devolución y se asegure el acceso a procedimientos justos y efectivos para la evaluación de sus solicitudes.

(...)

En la práctica si bien un Estado no está obligado a otorgar asilo a una persona, si ha conservarlo bajo su jurisdicción, por el derecho de la no devolución no puede devolverla a manos de quienes la persiguen. Tanto el derecho de no devolución como el asilo no se encuentran condicionados a la forma por el cual esa persona se puso bajo la jurisdicción de dicho Estado.

En este sentido, cuando se incorpora en la Constitución que será la ley la que regulará su procedencia y excepciones, se refiere a que en ésta se deberá de consagrar el derecho que toda persona tiene de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común. Así como incorporar el reconocimiento de que en ningún caso la persona extranjera pueda ser expulsada o devuelta a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o su integridad estén en riesgo".

Bajo estas consideraciones, la propuesta de reforma al artículo 11 constitucional que refiere el dictamen de la Cámara de Diputados en su calidad de cámara de origen en el proceso de reforma, se redactó en los siguientes términos: **"Toda persona tiene el derecho de solicitar asilo. La ley regulará su procedencia y excepciones"**.

De ello podemos inferir que el dictamen que emitió la Cámara de Diputados respeta y reconoce el principio general consistente en que cualquier persona tiene el derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano y el derecho a la no devolución.

Por su parte, la Cámara de Senadores en su carácter de revisora, en el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de fecha 7 de abril de 2010, estableció lo siguiente:

"Por lo que toca a la propuesta contenida en la minuta de mérito, de reformar el artículo 11 constitucional para incorporar el derecho de toda persona de recibir asilo, con sus excepciones señaladas en la ley respectiva, estas comisiones coinciden en aprobarla, pues así se honra la tradición mexicana reconocida internacionalmente de ser una Nación hospitalaria con quienes, por causas motivadas por su pensamiento, tienen que instalarse en un nuevo territorio.

Sin embargo, cabe señalar, que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada el 10 de diciembre de 1948 señala en el artículo 14 que:

(...)

Asimismo, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, Pacto de San José, aprobada en 1969 y de la que México forma parte desde 1981, plantea en el artículo 22 numeral 7:

(...)

En ambos casos, se plantea el derecho a solicitar asilo y de recibirlo o disfrutar de él, de conformidad con la legislación nacional en caso de que haya persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos. Al establecerse en el dictamen que habrá una ley que regulará su procedencia y excepciones, queda protegido el Estado mexicano para que no sea otorgado el derecho de recibir asilo a quien no cumpla con los supuestos contenidos en la propia legislación secundaria".

En virtud de lo anterior, el decreto de reforma a la Constitución por parte del Senado de la República, por cuanto hace al segundo párrafo del artículo 11, quedó redactado en los siguientes términos: **"En caso de persecución, toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo. La ley regulará su procedencia y excepciones"**.

Se observa que el Senado realizó modificaciones a la propuesta inicial de la Cámara de origen con la finalidad de adecuar el texto constitucional a lo dispuesto por sendos instrumentos internacionales en la materia. Es decir, antepuso que en caso de persecución se tiene el derecho de solicitar y recibir asilo, lo que se encuentra dentro de las consideraciones del derecho internacional en la materia en la medida en que persecución implica cualquier acto ponga el peligro el derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales de cualquier persona.

Sin embargo, una vez que fue devuelta la minuta respectiva a la Cámara de Diputados, ésta dispuso lo siguiente en el dictamen de fecha 13 de diciembre de 2010:

"Por lo que toca al siguiente artículo de la minuta se propone el siguiente texto:

Artículo 11. ...

En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará su procedencia y excepciones.

De la modificación realizada en el segundo párrafo del presente artículo, resulta relevante puntualizar los supuestos de protección que se brindará a las personas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su análisis del asilo y su relación con los crímenes internacionales refiere que: *"el asilo es una institución en virtud de la cual se protege a individuos cuya vida o libertad se encuentran amenazadas o en peligro, por actos de persecución o violencia derivados de acciones u omisiones de un Estado"*.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su estudio acerca de los Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los Derechos Humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 manifiesta una grave preocupación por los desplazamientos humanos. Particularmente en situaciones de violencia generalizada, intimidación y persecución directa que se ha presentado de manera sistemática en contra de grupos de personas, quienes basados en temores fundados de que sus vidas o libertades se encuentran en peligro, se trasladan a países vecinos en busca de refugio.

En tal virtud las comisiones dictaminadoras consideran que el asilo debe brindarse a personas que son perseguidas en lo individual por motivos políticos, en tanto que el refugio se manifiesta como una acción de carácter humanitario que puede beneficiar a grupos.

De acuerdo a lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, un refugiado es: *"aquella persona que tenga un fundado temor de persecución, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, u opiniones políticas y que se encuentre fuera de su país y no pueda o no quiera a causa de dichos temores acogerse a la protección del mismo..."*.

En los instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se dispone en el artículo XXVII que:

"..."

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, en el numeral 7 del artículo 22 se expresa:

"..."

Por lo que corresponde a nuestro derecho interno, en la Ley General de Población, artículo 42 fracción V y VI se describen las figuras jurídicas que nos ocupan:

V. ASILADO POLITICO. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada

caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.

REFUGIADO. Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.

De conformidad con el criterio establecido en el marco internacional anteriormente citado, así como en la regulación de nuestro país, estas Comisiones Unidas consideran viable realizar la modificación propuesta".

De esta forma, la Cámara de Diputados dispuso modificar la redacción propuesta por la Cámara de Senadores para dejarla en los siguientes términos:

"Artículo 11. ...

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".

Con esta redacción, la Cámara de Diputados modificó la esencia del derecho a solicitar y recibir asilo en los términos que han sido reconocidos por el derecho y la jurisprudencia internacional.

En primer término, es impreciso hacer una diferenciación entre el derecho a solicitar asilo y recibir refugio. Como se verá más adelante, **el derecho a solicitar**

y recibir asilo tiene como consecuencia que se reconozca la condición de refugiado a la persona que así lo solicite. Se trata de un reconocimiento que implica la preexistencia de la condición de refugiado por condiciones que pongan en peligro el derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales de cualquier persona. Por otro lado, la referencia al derecho a solicitar asilo, haciendo la diferencia a la posibilidad de recibir refugio, implica en sí mismo que el asilo al que se refiere es el llamado "asilo diplomático", que es el que se otorga en las legaciones mexicanas en el extranjero como una potestad soberana del Estado.

En otras palabras, tal y como quedó redactada la Constitución, "México estaría obligado a dar asilo político a cualquiera que se lo pida",³ ya fuera un dictador, un espía o un genocida.

A pesar de estas inconsistencias, el Senado estimó conveniente aprobar en sus términos la propuesta de la Cámara de Diputados, sobre todo en la medida en que en términos del proceso de reforma a la Constitución previsto en los artículos 135 y 72 de la propia Carta Magna, de pretender modificaciones adicionales en el estado en que se encontraba dicho proceso hubiera significado desechar buena parte del proyecto de reforma. Y aunque tomaron la decisión de aprobar este artículo en sus términos, los senadores expresaron las siguientes consideraciones en las que de manera implícita expusieron no estar de acuerdo con la redacción propuesta por la cámara de origen (dictamen de fecha 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 con 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 refugiados 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

³ Cfr. Corcuera, Santiago, *Otro disparate legislativo: refugiados*, Periódico El Universal, 6 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/04/63897.php>.

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 antedichos.

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 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 motivos 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".

Como se desprende del procedimiento de reforma al segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución, y de los diversos razonamientos expuestos y desarrollados por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, es viable concluir que existieron criterios disímiles entre una y otra Cámara, particularmente por cuanto hace a la forma de abordar el tema del derecho a solicitar asilo y, en su caso, al reconocimiento de la condición de refugiado.

Consideraciones que fundamentan la presente iniciativa

Como fue revisado en el apartado que antecede, el procedimiento de reforma constitucional por lo que hace al segundo párrafo del artículo décimo primero constitucional, sufrió sendas modificaciones en el transcurso del procedimiento, dejando entrever que existe, por un lado, apreciaciones jurídicas divergentes por cuanto hace al derecho a solicitar asilo y, en su caso al reconocimiento de la calidad de refugiado y, por el otro, respecto a la forma en que debe de ser concebido a nivel constitucional el reconocimiento de los mismos.

En ese sentido, es preciso referir a los instrumentos internacionales que prevén el reconocimiento del derecho a solicitar y recibir asilo y a que se reconozca la condición de refugiado. En primer lugar, al artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que establece en su primer inciso:

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

Por su parte, el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, reconoce el derecho de asilo en los siguientes términos:

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.

Asimismo, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, reconoce:

Artículo 22. Derecho de circulación y de 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.

De igual manera, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 dispone en su artículo primero lo siguiente:

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:...

... 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Si bien la anterior definición refiere de manera expresa a los acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951, el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados, de 31 de enero de 1967, en su artículo primero, fracción segunda, amplía el ámbito espacial y personal de validez, al reconocer que:

A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término refugiado denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y... y las palabras ...a consecuencia de tales acontecimientos, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

De las referencias normativas anteriores se desprende y concluye que el derecho internacional de los derechos humanos, así como el derecho internacional de los refugiados, prevé el derecho de cualquier persona a buscar asilo cuando en su país de origen esté sometida a condiciones en donde su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Por su parte, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, amplió la definición para añadir factores como la violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Si bien es cierto que la declaración de Cartagena no es un tratado, y por lo tanto en principio no tiene efectos vinculatorios, en México dicha definición ampliada de refugiado ha sido aceptada ya en nuestra legislación en la materia, como en diversos países de la región.

En ese sentido, es preciso aclarar que en términos de la legislación internacional en la materia, la condición de refugiado es una circunstancia de hecho que se genera por las condiciones sociales particulares de la persona o grupo de personas que solicitan su reconocimiento. Es decir, no

se trata de una potestad del Estado el "otorgar refugio", sino que la calidad de refugiado, precisamente, lo dan las circunstancias particulares de hecho de cada persona.

De esa forma, lo que la persona tiene derecho a solicitar, buscar y recibir es el "asilo", lo que es consecuente con la normativa internacional en la materia y lo que, en su caso el Estado hará es reconocer la condición de refugiado y, con ello, se convierte en "país de asilo". Lo anterior, se precisa de manera consecuente con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 ya referida, la cual en su conclusión tercera precisa que:

La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

En síntesis, el derecho humano consiste en "buscar y recibir asilo". Dicha conducta es un derecho reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho internacional de los refugiados que tiene como consecuencia "al reconocimiento de la calidad de refugiado". Así las cosas, la actual redacción del segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución confunde los términos de solicitud de asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado, en tanto que fragmenta el hecho con el derecho o, dicho de otra forma, mezcla la causa con la consecuencia.

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es acorde con el reconocimiento del derecho a solicitar y recibir asilo y el eventual reconocimiento de la condición de refugiado. Y lo es así, en la medida en que la forma en que está prescrito el actual artículo 11 del Pacto Federal no reconoce el derecho a solicitar y recibir asilo en términos de la normativa internacional, sino que la circunscribe a "motivos de orden político"; mientras que establece que "por causas de carácter humanitario se recibirá refugio".

Ahora bien, es preciso señalar que el derecho al reconocimiento de calidad de refugiado es un término que en el sistema interamericano de los derechos humanos ha generado cierto grado de confusión, en atención a que Latinoamérica es la única región en el planeta que se ha encargado de hacer distinciones entre el "asilo diplomático" y el "territorial".

El asilo diplomático, en términos de la Convención (Interamericana) sobre Asilo Diplomático, firmado en la Ciudad de Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954, es aquel otorgado en "legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos". Es decir, se trata del asilo que se otorga a personas en consulados o embajadas mexicanas en el extranjero.

Ese tipo de asilo, que ha generado confusión terminológica y semántica cuando menos en este hemisferio, no es un derecho humano en términos de lo señalado por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención y el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados, el Estatuto de la ACNUR y la Declaración de Cartagena. De hecho, el asilo diplomático se erige como una potestad del Estado de recibir o no a alguna persona que es perseguida por cualquier motivo y que solicita asilo en cualquier legación del estado mexicano en ultramar. Ese es el asilo que ha sido otorgado a Julian Assange por la Embajada de Ecuador en el Reino Unido y el asilo que solicitó el norteamericano Edward Snowden a distintos países europeos y sudamericanos.

En esa medida, la Convención (Interamericana) sobre Asilo Diplomático ya citada, establece en su artículo segundo que "todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega". Es decir, se reitera que el asilo diplomático es una concesión soberana del Estado.

Lo anterior se corrobora con la Convención Sobre Asilo Político del 26 de diciembre de 1936, firmada en la Ciudad de Montevideo, Uruguay, que establece en su artículo segundo que "la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo". Como ya se mencionó, se trata de una potestad soberana y discrecional del país de asilo, el otorgar o no asilo político o diplomático a cualquier persona que así lo solicite.

Asimismo, la referida convención reitera que incluso en el llamado "asilo diplomático" no se podrá otorgar asilo a la persona que sea perseguida por la comisión de delitos del orden común. En ese sentido, el artículo primero establece lo siguiente:

Artículo 1.-

Substitúyase el Artículo 1 de la Convención de La Habana sobre Derecho de Asilo, de 20 de febrero de 1928, por el siguiente: " No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculcados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que

hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar. Las personas mencionadas en el párrafo precedente, que se refugiaren en algunos de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el Gobierno local".

Ese tipo de "asilo" no es al que se refieren los documentos internacionales de derechos humanos a los que se ha hecho mención. En cambio, el "derecho a buscar y solicitar asilo" que tiene como consecuencia el reconocimiento como refugiado, es el diverso conocido como "asilo territorial".

En términos de la Convención (Interamericana) Sobre Asilo Territorial, firmado igualmente en la Ciudad de Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954, se establece la posibilidad que los Estados reciban dentro de su territorio a personas que por diversos motivos sean perseguidos "por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos".

En ese sentido, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, complementa la definición de "asilo territorial" no sólo por causas de persecución por delitos políticos, sino en general por condiciones que pongan en peligro la vida, la seguridad, la integridad o la libertad personal por cualquier persona, por motivos de 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.

Es decir, en el sistema interamericano el llamado "asilo territorial", contempla tanto persecución política como aquella que el actual segundo párrafo del artículo 11 constitucional denomina erróneamente "por causas de carácter humanitario". Es decir, en cualquier caso que se ponga en peligro la vida, seguridad, libertad o integridad personal de la persona que solicita el asilo.

En ese sentido, si bien el continente americano y México en particular han sido referentes en materia del reconocimiento de la condición de refugiados, como "país de refugio", **es preciso adecuar el actual texto constitucional con la finalidad de que se prevea de manera correcta el "derecho a buscar y recibir asilo", con el consecuente reconocimiento de la "condición de refugiado", por parte del Estado mexicano.**

A ello hay que abonar, por un lado, a la armonización normativa entre el derecho interno, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho

internacional de los refugiados; y, por otro lado, que la actual previsión constitucional en sí misma reconoce el derecho para que un eventual dictador desterrado de su propio país, genocida, presidente depuesto, criminal de guerra y cualquier persona, solicite asilo en cualquiera de las legaciones diplomáticas del Estado mexicano, el cual tendría la obligación de reconocer dicha condición, desvirtuándose así la naturaleza potestativa que tiene el asilo diplomático.

Es por lo anterior que se somete a la consideración de esta Soberanía, la modificación del segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sea acorde con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, en los siguientes términos:

1. Se propone que se reconozca el derecho de todas las personas para buscar y recibir asilo en territorio mexicano. Con ello, se hace referencia implícita al derecho de cualquier persona de ser reconocida en su condición de refugiado, cuando los hechos así lo ameriten.

Además, al referir de manera expresa que el derecho a solicitar y recibir asilo es en "territorio mexicano", se circunscribe dicho reconocimiento al llamado asilo territorial y no al asilo diplomático que, como ya se vio, no se trata de un derecho sino una potestad soberana del Estado.

2. Se hace referencia a que el derecho de buscar y recibir asilo se hará de conformidad con los convenios internacionales en la materia. Ello, con la finalidad de ser consecuente tanto con el artículo primero de la Constitución como con las obligaciones que el Estado mexicano ha adoptado en la materia.

3. Se establece el principio de no devolución que es conocido en la doctrina internacional como la norma de *ius cogens* denominada "*non-refoulement*" y regulado de manera expresa en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en el artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dicho principio, que se propone incorporar como tercer párrafo del artículo 11 constitucional, prevé que el Estado mexicano no podrá expulsar, devolver o poner en modo alguno a un solicitante de asilo o cualquier persona, en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia o determinado grupo social o de sus opiniones políticas, así como las causales previstas por la Declaración de Cartagena en su definición ampliada.

4. Asimismo, es importante referir las causas por las cuales se reconoce el derecho a buscar y recibir asilo, que consiste en que el derecho a la vida, la seguridad, la libertad o integridad personales estén en riesgo. Es decir, se otorga un grado de limitación al ámbito personal de la norma constitucional, en la medida en que no a cualquier persona o por cualquier motivo se reconoce el derecho a buscar y recibir asilo, sino sólo en los casos en que la vida, la seguridad, la libertad o la integridad personales estén en riesgo.

5. Finalmente, se dispone la causa de la causa. Es decir, en el derecho internacional de los refugiados, se prevé que no será reconocido como tal la persona que se encuentre escapando de la justicia por delitos de orden común o por razones similares.

En ese sentido, la persecución o acto generador que pone a la persona en grado de vulnerabilidad tal que tiene que salir de su país, deben ser actos que hayan sido motivados a causa de 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.

Como se puede observar, los motivos que generan la persecución no están restringidos a actos políticos o humanitarios. El derecho a buscar y solicitar asilo debe ser comprendido como un derecho que se genera cuando se pone en peligro la vida, la seguridad, la libertad o la integridad personal por los motivos ya referidos.

Es por todo lo anterior, que la suscrita propone a esta Soberanía la modificación del segundo párrafo y la adición de un tercer párrafo al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, con la finalidad de dar pleno reconocimiento al derecho de buscar y recibir asilo y, como consecuencia, a que el Estado mexicano, en su caso, reconozca la condición de refugiado conforme al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional de los refugiados.

A la luz de todo lo anterior, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO Y SE ADICIONA UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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.- ...

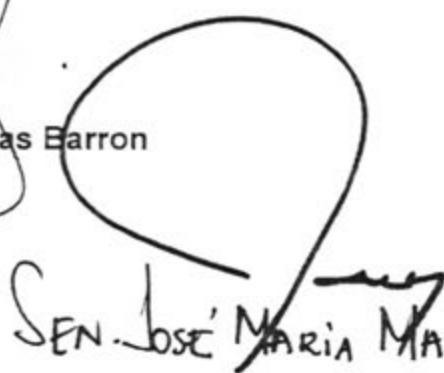
Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia 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.


Senadora Gabriela Cuevas Barron


SEN. JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República a los 3 días del mes de septiembre de 2013.

**MESA DIRECTIVA****OFICIO No. DGPL-1P2A.-215**

México, D. F., a 3 de septiembre de 2013.

**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
PUNTOS CONSTITUCIONALES
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se incorpora un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Presidencia dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda.

Atentamente

**SEN. ANA LILIA HERRERA ANZALDO**
Vicepresidenta



22
H

19

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. DGPL-1P2A.-216

México, D. F., a 3 de septiembre de 2013.

SEN. ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA
P R E S E N T E

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se incorpora un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Presidencia dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda.



Atentamente

SEN. ANA LILIA HERRERA ANZALDO
Vicepresidenta

	Comisión de Estudios Legislativos, Segunda
	Alejandro Encinas Rodríguez Presidente
05 SEP 2013	
RECIBIÓ	Patricia Rojas.
HORA	18:30 hrs.

DICTAMEN SENADO



15 DIC 2015

QUEDÓ DE PRIMERA LECTURA

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.

21 ABR 2016 VUELTA ...

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.

45

SEGUNDA LECTURA. A DISCUSIÓN. PARA PRESENTAR EL DICTAMEN POR LAS COMISIONES INTERVINIERON LOS SENADORES ENTIQUE BURGOS GARCÍA Y ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ. LAS COMISIONES DICTAMINADORAS PRESENTARON PROPUESTA DE MODIFICACIÓN, LA CUAL SE ACEPTÓ POR LA ASAMBLEA. EN LA DISCUSIÓN EN LO GENERAL INTERVINIERON LOS SENADORES GABRIELA CUEVAS BARRÓN, PAN, ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA, PT, JORGE ARÉCHIGA ÁVILA, PVEM, ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ, PRD. SE APROBÓ EN VOTACIÓN NOMINAL. SE REMITIÓ A LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL.



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
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.	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.

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 1º 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
Artículo 11. ... 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.	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 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	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.



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.

	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 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.	
--	---	--

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 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.

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.

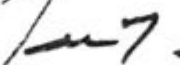
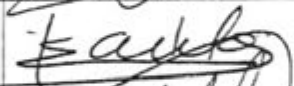
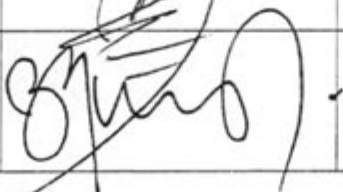
TRANSITORIO

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 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.

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			

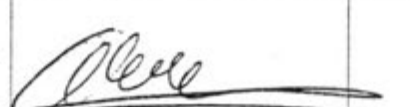
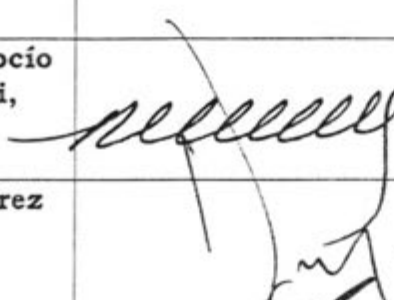
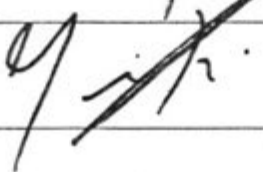


DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

Sen. Armando Ríos Piter, Integrante			
Sen. Pablo Escudero Morales, Integrante			
Sen. Manuel Bartlett Díaz, Integrante.	<i>Manuel Bartlett Díaz</i>		



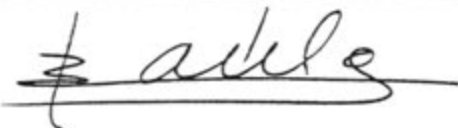
DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA			
SENADOR	A FAVOR	ABSTENCIÓN	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			

REUNIÓN ORDINARIA DE LAS COMISIONES UNIDAS
DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y
DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

Lunes 14 de diciembre de 2015.
18:00 horas

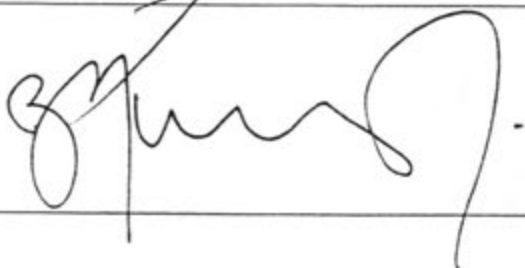
PUNTOS CONSTITUCIONALES

LISTA DE ASISTENCIA	
NOMBRE	FIRMA
 Sen. Enrique Burgos García Presidente	
 Sen. José María Martínez Martínez Secretario	
 Sen. Alejandro Encinas Rodríguez Secretario	
 Sen. Daniel Amador Gaxiola Integrante	
 Sen. Raúl Cervantes Andrade Integrante	
 Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo Integrante	
 Sen. Ivonne Liliana Álvarez García Integrante	

**REUNIÓN ORDINARIA DE LAS COMISIONES UNIDAS
 DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y
 DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA**

Lunes 14 de diciembre de 2015.

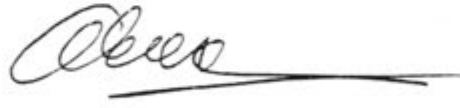
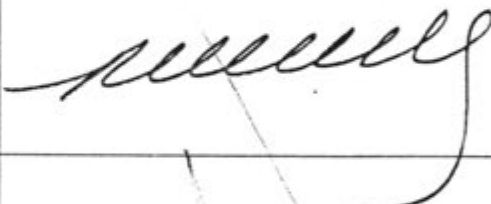
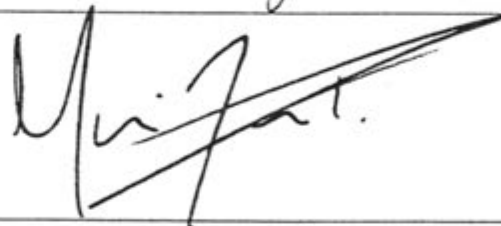
18:00 horas

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

**REUNIÓN ORDINARIA DE LAS COMISIONES UNIDAS
 DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y
 DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA**

Lunes 14 de diciembre de 2015.
 18:00 horas

ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

LISTA DE ASISTENCIA	
NOMBRE	FIRMA
 Sen. Alejandro Encinas Rodríguez Presidente	
 Sen. Ma. del Pilar Ortega Martínez Secretaria	
 Sen. Ma. del Rocio 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 1º 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. ...	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.	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

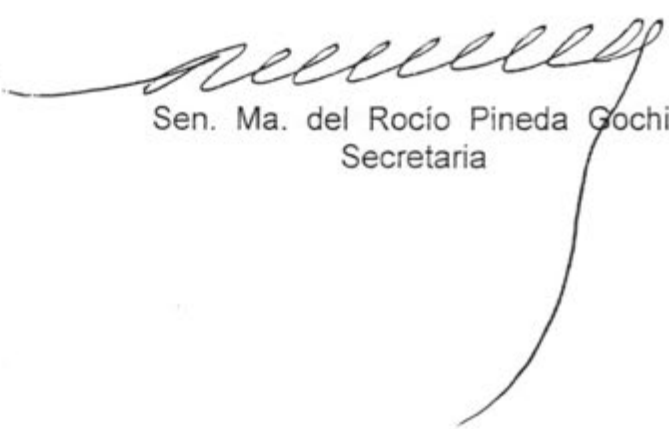
JUNTA DIRECTIVA DE LA
COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA



Sen. Alejandro Encinas Rodríguez
Presidente



Sen. Ma. del Pilar Ortega Martínez
Secretaria



Sen. Ma. del Rocío Pineda Gochi
Secretaria

MINUTA SENADO



"Año del Centenario de la Constitución"

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. DGPL-2P1A.-3863

CS-LXIII-I-2P-62

Ciudad de México, a 21 de abril de 2016.

**CC. SECRETARIOS DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS
P R E S E N T E**

Para los efectos constitucionales, me permito remitir a Ustedes expediente que contiene **PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Atentamente




SEN. ROSA ADRIANA DÍAZ LIZAMA
Vicepresidenta



**PROYECTO DE DECRETO
CS-LXIII-I-2P-62**

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

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 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.

TRANSITORIO

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



SALÓN DE SESIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES.-
Ciudad de México, a 21 de abril de 2016.

SEN. ROSA ADRIANA DÍAZ LIZAMA
Vicepresidenta

SEN. HILDA E. FLORES ESCALERA
Secretaria

Se remite a la Honorable Cámara de Diputados.-
Ciudad de México, a 21 de abril de 2016.

DR. ARTURO GARITA
Secretario General de Servicios Parlamentarios

DICTAMEN DIPUTADOS



Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de asilo y condición de refugiados.

Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 39, numerales 1 y 2, fracción XL y numeral 3 y 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

Declaración de Publicación
Abril 28 del 2016
Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

Metodología

La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes, conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de la iniciativa motivo del presente dictamen, así como de la recepción y turno para el dictamen de la minuta.

II. En el apartado **Contenido de la Minuta**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de contenido, en la que se resume su teleología, motivos y alcances.

III. En las **Consideraciones**, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos por cada una de las adiciones planteadas, con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.



Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asilo y condición de refugiados*.

V. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Decreto que Reforma el párrafo segundo e incorpora un párrafo tercero al artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, **en materia de asilo y condición de refugiados**.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Primero. El 3 de septiembre de 2013, la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, suscribe la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual se turnó a esta Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

Segundo. El 3 de septiembre de 2013, la Iniciativa se turnaba a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores.

Tercero. El 15 de diciembre de 2015, queda en Primera Lectura el 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 de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiado» (*sic.*).

Cuarto. El 25 de abril de 2016, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Minuta de referencia a esta Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

Para efectos de emitir el presente Dictamen, y por economía del análisis, se transcriben las consideraciones del Dictamen aprobado por el Senado de la República y remitido en la Minuta a ésta Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en los siguientes términos: 



Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de asilo y condición de refugiados.

1. Existe la necesidad de revisar el texto vigente del artículo 11 constitucional a la luz de las reformas y adiciones a la *Constitución General de la República* en materia de Derechos Humanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.
2. El reconocimiento de la condición de refugiado ya es materia de la legislación interna, quedando reflejado en la *Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político* al siguiente tenor:

Artículo 2°. — Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...
VIII. Condición de Refugiado: Estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal.
 ...

Artículo 6°. — Ningún solicitante o refugiado podrá en modo alguno ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre por los motivos señalados en el artículo 13 de esta Ley, o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El extranjero al que se le otorgue protección complementaria no podrá ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

[...]

Artículo 12. — La Secretaría reconocerá la condición de refugiado, mediante un acto declarativo, a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 13 de esta Ley, y que por tanto serán sujetos de los derechos y obligaciones contenidos en la misma.

Al cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del solicitante principal, que de igual forma se encuentren en territorio nacional con el solicitante, se les reconocerá por derivación la condición de refugiado. En los casos en los cuales no exista prueba documental de una relación de filiación y dependencia se analizarán otras fuentes de evidencia, incluyendo la declaración del solicitante.



Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* **en materia de asilo y condición de refugiados.**

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 motivos 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.

Artículo 14. — Los refugiados reconocidos bajo los supuestos de la fracción III del artículo 13 de esta Ley, que previo a su reconocimiento hayan generado derechos de residencia, podrán optar por mantener su situación migratoria o acogerse a lo dispuesto por esta Ley y su reglamento.

3. Igualmente, no pasa inadvertido a ésta Comisión que la citada reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011 crea un bloque de constitucionalidad de normas de derechos humanos que se configuran en la amplitud de derechos que posee una persona, independientemente de la fuente del derecho.

Sin contradecir el espíritu de la Protección y Reconocimiento de los Derechos Humanos que se hace bajo los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH), es claro que de la armonización del derecho internacional con los ordenamientos internos debe darse un lugar primordial a la interrelación naciente de la



Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de asilo y condición de refugiados.

aplicación conjunta de los art. 11 y 1º de nuestra Constitución, quedando entonces entendible que, para el Estado Mexicano, el caso de asilo procede por motivos de orden político; mientras que la condición de refugiado deviene por causales de carácter humanitario.

4. Se coincide plenamente en que el principio de no devolución ya está integrado de manera explícita en nuestra Carta Magna e instrumentado en el artículo 6º de la *Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*; además de que es un derecho fundamental integrado en las normas del DIH.
5. Las clasificaciones y precisiones o actualizaciones de los conceptos de asilo y refugio actuales y futuras no son indispensables en el texto constitucional, toda vez que se pueden concretar al hacer el reenvío de la norma a la regulación contenida en la ley específica.
6. Se resalta el hecho de que el artículo I de la *Convención sobre Asilo Territorial* señala:

Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno.¹

Además de lo señalado en el diverso IX de la misma Convención:

A requerimiento del Estado interesado, el que ha concedido el refugio o asilo procederá a la vigilancia o a la internación, hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos refugiados o asilados políticos que fueren notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo, así como de aquellos de quienes haya pruebas de que se disponen a incorporarse a él.

La determinación de la distancia prudencial de las fronteras para los efectos de la internación dependerá del criterio de las autoridades del Estado requerido.

¹ Se toma el texto publicado por el Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos, disponible en [<http://oas.org/juridico/spanish/tratados/a-47.html>].

Comisión de Puntos Constitucionales



Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de asilo y condición de refugiados.

Los gastos de toda índole que demande la internación de asilados o refugiados políticos serán por cuenta del Estado que la solicite.

Siendo entonces claro que el Estado Mexicano tiene, conforme se reconoce en los instrumentos internacionales suscritos, y debe ejercer, discrecionalidad jurídica para el otorgamiento de asilo.

III. OBSERVACIONES A LA MINUTA

No obstante que se coincide con las razones de fondo y con el diagnóstico de la Colegisladora, se hace el llamado a considerar dos temas limítrofes con el tema central de la Iniciativa:

Primero, es claro que la discrecionalidad del Estado Mexicano debe estar equilibrada con un hecho material: la propia capacidad del entorno ambiental y social del territorio nacional en donde se pretenda situar a las personas en condición de refugiados o asilados, en equilibrio con nuestra tradición de apoyo humanitario, toda vez que existen límites físicos en los cuales se tiene que analizar la conveniencia de admisión de personas, cuando se trate de movimientos migratorios mayores, toda vez que la instrumentación actual está diseñada para que este dispositivo sea de aplicación excepcional, más que ser un procedimiento ordinario, y esto por varias razones.

Entre esas razones se encuentran la dinámica social actual de concentración en urbes, ya que, si bien esto permite concentrar capital y potencialidades productivas y tecnológicas, también es cierto que aumenta la capacidad de carga de ciertos territorios, con lo cual, tanto se aumenta la vulnerabilidad del mismo, como se deja inacabada la resolución de la atención de necesidades, impidiendo entonces, en un caso grave, el mejoramiento de las condiciones de vida de asilados y refugiados (trayendo a la par menoscabo de dichas condiciones en los pobladores originales), además de aumentar el riesgo al que se enfrentan los territorios, por la disminución de su resiliencia al no contar con el equipamiento e infraestructura adecuados.



Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en **materia de asilo y condición de refugiados**.

Segundo, debe tenerse en cuenta que nuestras condiciones sociales, económicas y ambientales, también han dado pie a movimientos internos de relocalización reconocidos actualmente bajo el concepto de *desplazamientos internos*:

...a diferencia de los refugiados, los desplazados internos no cruzan fronteras internacionales en busca de seguridad y protección, sino que permanecen dentro de su propio país. En determinadas circunstancias, pueden ser obligados a huir por las mismas razones de los refugiados (conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos), con la diferencia que los desplazados internos permanecen bajo la protección de su gobierno.

Agregando a las razones citadas, que también se suscitan dichos desplazamientos por desastres naturales y tecnológicos y no solo por la presencia de conflictos armados. Un requisito fundamental para ser considerado *refugiado* es haber cruzado una frontera internacional. Las personas que se ven forzadas a abandonar sus hogares de residencia habitual que no eligen cruzar una frontera internacional no se consideran refugiados, aun cuando se enfrentan a la misma situación y a los mismos desafíos que los que sí lo son.

Conforme a lo señalado por el Centro de Documentación sobre Desplazamiento Interno Forzado, perteneciente al Instituto Mora:

Entre las causas que provocan el desplazamiento interno forzado se encuentran las siguientes:

- I. Causas por conflicto armado;
- II. Causas por violencia generalizada;
- III. Causas por violación de derechos humanos o derecho internacional humanitario;
- IV. Causas por delincuencia organizada;
- V. Causas por conflicto social, ocasionado por creencias religiosas, por origen étnico o nacional, por identificación política, por opiniones, o cualquier otra que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;
- VI. Causas por discriminación e intolerancia motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la orientación sexual y la diversidad de género, el estado civil, o cualquier otra que atente en contra de la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;



Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* **en materia de asilo y condición de refugiados.**

- VII. Causas por disputas por tierras y/o recursos naturales;
- VIII. Causas por la ejecución inadecuada de proyectos de desarrollo que provoquen violaciones a los derechos humanos, y
- IX. Causas por desastres o contingencias socio-ambientales

El *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), señala para México, que los desplazados internos por razones de violencia religiosa, política y criminal, a diciembre de 2014, son 281,400, y los desplazados internos por razones de desastres, a diciembre de 2013, son 158,300.

Con estos señalamientos, lo que se trae a la mesa, es el hecho de que se deben armonizar, en función de las capacidades de carga, vulnerabilidad y resiliencia de los territorios, las necesidades internas con la capacidad de asistencia internacional de forma que se otorguen condiciones óptimas de desarrollo a propios y extraños.

IV. CONSIDERACIONES

Con el objeto de tener una debida apreciación de las modificaciones propuestas por la Cámara Revisora al texto constitucional actual, se incluye el siguiente cuadro comparativo:

Texto Constitucional Vigente	Minuta Enviada con la Propuesta de las Comisiones Unidas asignadas en la Cámara de Senadores
Artículo 11. (...) 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.	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.

Así, los integrantes de esta Comisión dictaminadora aceptan la propuesta del Senado de la República. 



Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de asilo y condición de refugiados.

V. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Decreto que reforma el párrafo segundo e incorpora un párrafo tercero al artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de asilo y condición de refugiado, para quedar como sigue:

Artículo 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 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.

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a 28 de abril de 2016.

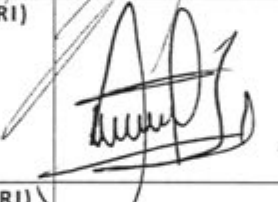
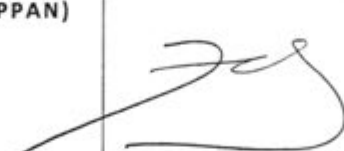


COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en sentido **positivo** a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de asilo y condición de refugiado.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 PRESIDENTE	13	D.F.	(GPPRD)			
 SECRETARIO	01	MÉXICO	(GPPRI)			
 SECRETARIA	01	SINALOA	(GPPRI)			
 SECRETARIA	09	GUANAJUATO	(GPPRI)			
 SECRETARIO	01	JALISCO	(GPPAN)			
 SECRETARIA	02	QUERÉTARO	(GPPAN)			

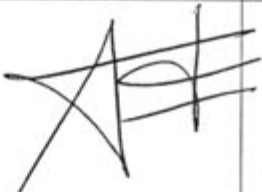
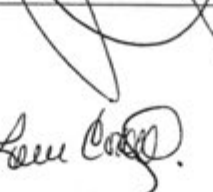


COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en sentido **positivo** a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de asilo y condición de refugiado.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 SECRETARIO	03	SONORA	(GPPAN)			
 SECRETARIO	05	MÉXICO	(GPPRD)			
 SECRETARIO	09	MICHOACÁN	(GPPRD)			
 SECRETARIO	14	JALISCO	(MC)			
 SECRETARIA	02	ZACATECAS	(NA)			
 SECRETARIA	01	DURANGO	(PVEM)			



COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en sentido **positivo** a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de asilo y condición de refugiado.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	16	VERACRUZ	(GPPRI)			
		DIP. MARCO ANTONIO AGUILAR YUNES				
 INTEGRANTE	02	QUERÉTARO	(GPPRI)			
		DIP. BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA				
 INTEGRANTE	01	ZACATECAS	(GPPRI)			
		DIP. BENJAMÍN MEDRANO QUEZADA				
 INTEGRANTE	03	YUCATÁN	(GPPRI)			
		DIP. IVONNE ARACELLY ORTEGA PACHECO				
 INTEGRANTE	06	MEXICO	(GPPRI)			
		DIP. DAVID SÁNCHEZ ISIDORO				
 INTEGRANTE	01	SINALOA	(GPPRI)			
		DIP. MARTHA SOFÍA TAMAYO MORALES				

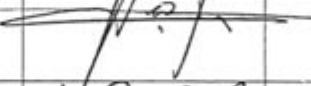
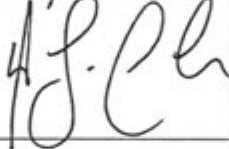
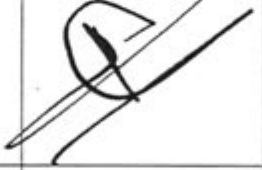


COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en sentido **positivo** a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiado.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	03	OAXACA	(GPPRI)			
DIP. MARIANA BENÍTEZ TIBURCIO						
	05	SONORA	(GPPRI)			
DIP. HÉCTOR ULISES CRISTÓPULOS RÍOS						
	04	COAHUILA	(GPPRI)			
DIP. ARMANDO LUNA CANALES						
	08	GUANAJUATO	(GPPAN)			
DIP. KARINA PADILLA AVILA						
INTEGRANTE						
	05	MÉXICO	(GPPAN)			
DIP. ULISES RAMÍREZ NUÑEZ						
	04	D.F.	(GPPAN)			
DIP. SANTIAGO TABOADA CORTINA						
	50	COLIMA	(GPPRD)			
MARÍA LUISA BELTRÁN REYES						
INTEGRANTE						

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en sentido **positivo** a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de asilo y condición de refugiado.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	09	D.F	(GPPRD)			
		EVELYN PARRA ÁLVAREZ				
 INTEGRANTE	04	PUEBLA	(MORENA)			
		DIP. RODRIGO ABDALA DARTIGUES				
 INTEGRANTE	03	D.F	(MORENA)			
		DIP. VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA				
 INTEGRANTE	01	JALISCO	(PVEM)			
		DIP. JESÚS SESMA SUÁREZ				
 INTEGRANTE	04	D.F	(PES)			
		DIP. HUGO ERIC FLORES CERVANTES				

De conformidad con lo que establece el Artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se cumple la Declaratoria de Publicidad. Está a discusión 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 términos del Artículo 230, numeral 2, del Reglamento supra citado, hace uso de la tribuna la Diputada Alicia Barrientos Pantoja del Grupo Parlamentario MORENA, para fundamentar el Dictamen. De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 230 numeral 1 del Reglamento supra citado, sin que motive debate y considerado en votación económica suficientemente discutido en lo general y en lo particular el Proyecto de Decreto. La Presidencia instruye a la Secretaría para que active el sistema de votación electrónica, por dos minutos para recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del Proyecto de Decreto, se emiten: cuatrocientos cuarenta y nueve votos en pro y ningún voto en contra. Aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del Artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por cuatrocientos cuarenta y nueve votos. Pasa a las Legislaturas de los Estados, para los efectos del artículo 135 Constitucional. Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a los veintiocho días del mes de abril del año dos mil dieciséis.


Ana Guadalupe Perea Santos
Diputada Secretaria