



ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA NÚMERO 229 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las 14:00 horas del día 10 de julio de 2007, se reunieron los integrantes del Consejo Consultivo, para llevar a cabo la Sesión Ordinaria Número 229, en términos del artículo 20 de la Ley de este Organismo Nacional. La sesión fue presidida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se contó con la asistencia del Primer Visitador General, de la Segunda Visitadora General, del Tercer Visitador General, del Cuarto Visitador General, del Quinto Visitador General, del Secretario Ejecutivo, del Director General de Quejas y Orientación y del Secretario Técnico del Consejo Consultivo. Habiendo el quórum legal establecido en el artículo 49 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según se desprende de la lista de asistencia que se anexa a la presente acta, se dio por instalada la sesión a las 14:10 horas con el fin de desahogar los puntos del siguiente:

ORDEN DEL DÍA

- I. **LECTURA Y, EN SU CASO, APROBACIÓN DEL ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA NÚMERO 228 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.** Acto seguido el doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ preguntó a los Consejeros si tenían alguna observación respecto del Acta de la sesión anterior, misma que recibieron con antelación. Al no haber ninguna observación, el Acta fue aprobada por unanimidad. El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ propuso continuar con el siguiente punto del Orden del Día.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

- II. INFORME MENSUAL AL CONSEJO, RELATIVO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL MES DE JUNIO DE 2007.** El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ dio la palabra al doctor MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS, Director General de Quejas y Orientación, para que explicara el contenido del informe mensual. El doctor MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS procedió a dar la explicación del Informe Mensual y se puso a las órdenes de los miembros del Consejo Consultivo por si tuviesen algún comentario. El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ preguntó a los Consejeros si había alguna duda o comentario. El doctor HÉCTOR FIX-ZAMUDIO preguntó sobre el grado de avance en la elaboración de la recomendación del caso de la señora Ernestina Ascencio. El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ comentó que se emitirá en el mes de agosto ya que se trata de una recomendación muy complicada que contiene información pormenorizada de los hechos ocurridos. El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ preguntó a los Consejeros si había alguna otra duda o comentario, al no haberlo propuso continuar con el siguiente punto del Orden del Día.
- III. INTERVENCIÓN DEL CONSEJERO DR. MIGUEL CARBONELL SÁNCHEZ.** Continuando con el orden del día, el doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ dio la palabra al doctor MIGUEL CARBONELL SÁNCHEZ, quien señaló que en estos seis meses que lleva como integrante del Consejo, ha aprendido mucho en las sesiones, ya que es de una enorme riqueza el debate que se genera dentro de las mismas. Sin embargo, manifestó que cumplen mejor la tarea para la cual fueron nombrados no sólo solicitando información o estando al tanto de las recomendaciones, sino haciendo una tarea anticipatoria y proponiendo temas, es decir, aportando puntos importantes para la Comisión Nacional y eventualmente para el país. Por lo que en esta ocasión sometía a consideración del Consejo Consultivo los siguientes seis temas: PRIMERO: El alcance del uso de las fuerzas armadas en temas de seguridad pública durante los operativos de vigilancia y en los retenes, además del alcance de la jurisdicción militar a través del fuero castrense.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

Comentó que en su oportunidad ha oído intervenciones del Presidente de esta Comisión Nacional al respecto, pero le parece importante ventilar en este Consejo la necesidad, si así lo considera pertinente el doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, de emitir una recomendación general o un informe especial que abarque al menos estos tres tipos de asuntos: a) el alcance del artículo 129 de la Constitución Política cuando dice que en tiempo de paz el ejército sólo podrá realizar aquellas funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar; b) el alcance de la jurisdicción militar a través del fuero castrense establecido el artículo 13 de la Constitución, y c) el tema de los retenes, que siempre ha estado presente y ha sido preocupación de la CNDH desde su inicio y que valdría la pena retomar. SEGUNDO: La creación de un marco jurídico congruente con el debido proceso legal para los migrantes. Esto se inscribe en la línea de acción que ha tomado la Comisión en los últimos tiempos y que incluye, entre otras cosas, la Recomendación 17/2007, el Informe Especial sobre las Estaciones Migratorias y la Recomendación General No. 13. Sin embargo, la CNDH podría ejercer su facultad para hacer un proyecto de Reforma Constitucional y de Reforma Legal que contemplara los siguientes puntos: desde el punto de vista Constitucional, habría que ponderar la necesidad de reformar radicalmente los artículos 32 y 33, y desde el punto de vista legal habría que: a) precisar el plazo legal máximo de detención de los migrantes que actualmente está previsto en un acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo que es contrario al principio de reserva de ley y es contrario al artículo 21 Constitucional que autoriza detenciones administrativas hasta por 36 horas. Según el acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo la detención puede ser hasta por 90 días, susceptibles de ampliación, por ejemplo, cuando así lo funde y motive debidamente el titular de la coordinación de control y verificación del Instituto Nacional de Migración, de acuerdo al artículo 7 fracción XV del acuerdo; b) obligar a las autoridades a que siempre se identifiquen, portando uniforme y gafete visible; c) obligar a las autoridades a informar a los migrantes del procedimiento administrativo al que están sujetos, comunicándoselos mediante una lengua que entiendan; d) definir ampliamente el derecho a una defensa adecuada del migrante lo

cual incluye: contar con defensores públicos en las estaciones migratorias, libertad de comunicación con aquellas organizaciones que prestan ayuda a los migrantes (incluyendo a la CNDH), eliminación de criterios discrecionales para autorización de visitas, privacidad de comunicaciones entre el migrante y su defensor, espacios apropiados y dignos en las estaciones migratorias para que dichas comunicaciones se lleven a cabo, acceso a las autoridades consulares, etc.; e) justicia expedita, publicidad de procedimientos, acceso a datos y medios de prueba, acceso al expediente, derecho a la no auto-incriminación, derecho al silencio, derecho a un recurso efectivo, medidas cautelares y obligación de reparar el daño.

TERCERO: Determinación de obligaciones “mínimas” o “básicas” derivadas de los tratados internacionales de los que México sea parte en materia de derechos fundamentales, los cuales se pueden estudiar por temas o por instrumentos. Por temas se pueden estudiar los de salud, vivienda y educación. Por instrumentos serían los que corresponden a la Comisión para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW), así como de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en diciembre por la Asamblea General de la ONU y ahora en curso de ratificación por el Senado de la República. Señaló que una vez determinadas las obligaciones básicas o mínimas se deben poner en conocimientos de los sujetos obligados dentro de todos los niveles de gobierno.

CUARTO: Solicitud, en caso de que así lo considere el Consejo Consultivo, de abrir una queja de oficio por omisión de las autoridades competentes en el caso de la empresa “Met Mex Peñoles”, situada en Torreón, Coahuila. Particularmente por las omisiones en que puedan haber incurrido la Profepa y la Secretaría de Medio Ambiente por cuanto hace a la reparación del daño de generaciones y generaciones de habitantes del municipio de Torreón, afectadas por contaminación de plomo emanada por dicha empresa.

QUINTO: Confección de una iniciativa de reforma integral a la Constitución en materia de derechos humanos, para que pueda ser sometida a la Comisión que está trabajando en la “Ley para la Reforma del Estado” y que concluirá su trabajo, por mandato de ley, en el mes de mayo de 2008; y SEXTO: Solicitud de un

informe especial en el que se aborde el tema de la duración máxima de una averiguación previa. La doctora PATRICIA KURCZYN VILLALOBOS felicitó al doctor MIGUEL CARBONELL por su interés en la Comisión Nacional, en sus objetivos y la importancia que éste tiene a nivel nacional. Señaló que los temas propuestos tienen que ser analizados con la profundidad necesaria que permita establecer las acciones de trabajo correspondientes. El doctor RICARDO POZAS HORCASITAS se sumó a la felicitación y agregó que hay dos temas muy importantes en los que es indispensable pensar, el primero de ellos es la reforma del Estado ya que actualmente está siendo totalmente acotada a un problema de carácter electoral y de renovación de organismos electorales. Indicó que la reforma del Estado tiene que recuperar la nueva condición de la ciudadanía, el país ha cambiado socialmente, hoy hay un espacio social de debate, de organización, el peso del Estado ha variado de manera significativa y el mundo global forma parte de la vida cotidiana del país. Señaló que en esta condición de ciudadanía, la cual tiene que ser recuperada en el orden jurídico, la condición de los derechos humanos debe ser planteada por una institución de prestigio como la CNDH para que ponga en el centro del debate público el problema de los derechos del ciudadano no sólo como derechos políticos sino también como derechos civiles. Comentó que el segundo punto corresponde al tema de la duración máxima de una averiguación previa, ya que es algo que también tiene que cambiar. En el consenso popular se habla de que el abogado se tarda en la realización de su trabajo, de que los juicios son muy extensos, y el ciudadano entra en una lógica que lo rebasa. La duración máxima de una averiguación previa es un tema que replantearía las tradiciones de nuestras prácticas jurídicas en el nuevo milenio. Por su parte, el doctor HÉCTOR FIX-ZAMUDIO comentó que el doctor MIGUEL CARBONELL ha planteado los problemas básicos de modernización de nuestro sistema y que corresponden a una reforma Constitucional. Inclusive, se debe hacer una reforma integral del texto para lograr una Constitución más congruente. Señaló que las reformas son tan amplias que es absurdo poner como fecha límite el mes de mayo del próximo año, quizá para ese tiempo se tenga lista una reforma electoral, la

cual es esencial porque tenemos muchos problemas en esa materia. Asimismo, indicó que el sistema de impartición de justicia está en crisis desde hace mucho tiempo y se ha avanzado muy poco aún con las reformas positivas que se han efectuado para dar profesionalidad a los cargos judiciales, dar estabilidad a los jueces, etcétera; pero hay una serie de problemas, sobre todo en materia penal, que dependen de una preparación de personal. Agregó que los procesos penales se llevan como quieren, el ministerio público hace una serie de barbaridades porque tampoco están preparados. La renovación no puede hacerse de golpe, sin embargo hay que ir concientizando a la sociedad de cuáles son las cosas que se deben hacer. Una de las bases por la que fue creada la Comisión Nacional es tener un procedimiento ágil y rápido para ayudar al Poder Judicial a resolver preventivamente una serie de conflictos que ya no tiene. El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ señaló que en este momento resulta difícil dar respuesta a todos los temas planteados por el doctor MIGUEL CARBONELL, sin embargo, comentó que designaría cada uno de los puntos propuestos a los Visitadores Generales, Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo de acuerdo a su competencia, para que los temas sean analizados y, en su caso, presentar la propuesta de trabajo correspondiente. Los integrantes del Consejo Consultivo estuvieron de acuerdo. El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ preguntó a los miembros del Consejo si tenían alguna duda o comentario, al no haberlo sugirió pasar al siguiente punto del Orden del Día.

IV. **RECOMENDACIONES DE LOS MESES DE MAYO Y JUNIO DE 2007.** Los miembros del Consejo Consultivo acordaron tratar este punto en la sesión ordinaria número 230 que se llevará acabo el día martes 14 de agosto del presente año. El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ sugirió pasar al siguiente punto del Orden del Día.

V. **ASUNTOS GENERALES.** El Presidente de la CNDH comentó que, derivado de lo acordado en la sesión anterior, recibió las diversas opiniones de los Consejeros sobre la presentación de la acción de inconstitucionalidad, mismas que se anexan a la presente acta, y solicitó la anuencia de los presentes para dar lectura a cada una de ellas. La doctora

PAULETTE DIETERLEN STRUCK manifestó lo siguiente: “Reconozco plenamente la autoridad que el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para presentar una acción de inconstitucionalidad, cuando así lo crea conveniente, así también como la libertad que tiene para expresar sus convicciones morales. También reconozco que la Suprema Corte de Justicia es el poder que debe dirimir las acciones de inconstitucionalidad, tal como lo establece la Constitución mexicana. Sin embargo, me baso en el artículo 6° de la propia Constitución donde se afirma la libertad de expresión a la que tiene derecho todo ciudadano mexicano. Estoy conciente de que el tema del aborto es altamente controvertido. Cuando se discute sobre su despenalización se enfrentan creencias religiosas, morales y políticas de diverso orden. Por esta razón el debate debe darse en un contexto de convergencia de diversas disciplinas con una máxima seriedad argumentativa. Así, como académica, como universitaria y como filósofa que ha pensado sobre el tema deseo expresar lo siguiente: Me parece que existen dos clases de argumentos filosóficos para apoyar la despenalización del aborto: uno deontológico y otro consecuencialista. -El argumento deontológico se refiere al respeto a los derechos humanos de las mujeres, a la salud y libertad reproductivas. La línea de pensamiento que se refiere a la voluntad del supuesto progenitor es cuestionable por dos razones: 1) porque la mayoría de las mujeres que solicitan el aborto son abandonadas o violadas y por lo tanto en numerosas ocasiones desconocen la voluntad del progenitor; 2) porque si lo que se quiere defender es “el derecho a la vida” el acuerdo del progenitor, sobre la práctica del aborto, reduciría un derecho pretendidamente fundamental simplemente a una decisión que toman dos personas en lugar de una. -El argumento consecuencialista se refiere a la despenalización del aborto como asunto de salud pública. En la actualidad muchas mujeres que, generalmente, pertenecen a los sectores económicos más vulnerables de la sociedad practican el aborto poniendo en riesgo su vida. Por otro lado existen clínicas clandestinas en donde se practican los abortos sin cumplir con los requisitos médicos y las condiciones higiénicas

necesarias. La despenalización del aborto permitiría que el aborto se realice en hospitales que sean reconocidos por las Instituciones de Salud Pública en México. Conociendo el respeto por la libertad de expresión que existe en el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicito, atentamente, que mis ideas sean incorporadas en el Acta de la sesión correspondiente, misma que puede ser consultada en Internet”. La doctora JULIANA GONZÁLEZ VALENZUELA señaló que: “Como Miembro del Consejo Consultivo de la CNDH y plenamente convencida de la importancia que para la Comisión tiene la pluralidad de sus miembros, la cual es congruente con el espíritu y la letra de los propios Derechos Humanos, juzgo necesario hacer expresas ante el pleno del Consejo algunas consideraciones sobre el recurso de inconstitucionalidad de la Ley que despenaliza el aborto en el Distrito Federal, solicitando respetuosamente que consten en acta y que ésta sea incorporada a la página Web de la CNDH. 1. Reconozco plenamente el derecho y la autoridad del Presidente de la CNDH, Doctor José Luis Soberanes, de presentar ante la Suprema Corte de Justicia este recurso y hago expreso mi irrestricto respeto a las razones jurídicas, morales y personales que motivaron su decisión. 2. Carezco de competencia para pronunciarme sobre los aspectos legales y sobre si procede o no tal acción de inconstitucionalidad, cosa que ciertamente corresponde a nuestra Suprema Corte de Justicia resolver. 3. Debido, sin embargo, a que resultan inseparables el aspecto jurídico de la toma de posición respecto al *contenido* de la ley, esto es, acerca del *juicio moral* que se tenga sobre el aborto, creo necesario manifestar mi propia opinión. 4. Mis consideraciones son de carácter filosófico, ético y bioético, para nada de índole jurídica, ni menos aun política. Y ellas sucintamente serían: a) La cuestión relativa al aborto es en nuestro tiempo –a nivel nacional y mundial- una cuestión esencialmente controvertida y *la falta de consenso al respecto debe asumirse cabalmente, con pleno respeto y tolerancia a la diversidad*; diversidad que, en gran medida, responde al hecho de que no está probado ni científica, ni filosófica, ni racionalmente que exista “un momento” en que, en el proceso embrionario, “comience” el ser humano y que, además, tal momento sea el de la concepción –y que por



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

tanto desde entonces el embrión posea estatus ontológico, ético y jurídico de “persona” humana. b) Por mi formación en ontología contemporánea y mi aproximación a las ciencias de la vida, personalmente me inclino a pensar el problema en términos -no esencialistas-, de proceso, desarrollo, emergencia, etc. y, sobre todo, en mantener abierta la búsqueda científico-humanística así como el diálogo crítico entre las distintas posiciones. c) Desde la perspectiva ético-social, considero indispensable no omitir o abstraer el contexto social (económico, educativo, cultural) del gran número de mujeres que, en una sociedad en que prava la desigualdad, se ven forzadas a realizar el aborto en condiciones en que, por el carácter penalizado de éste, son -como todo mundo reconoce-, ostensiblemente contrarias a su propia vida, su salud, y su dignidad. Despenalizarlo, dentro de las restricciones temporales adecuadas, no implica, obviamente, estar a favor de la destrucción de la vida sino todo lo contrario, es estar a favor de la vida, de la libertad y de los derechos humanos de toda mujer, así como a favor de la “calidad de vida” que, realísticamente, se puede ofrecer a quien llega a ella”. El doctor FERNANDO SERRANO MIGALLÓN opinó que: “En relación con la Acción de Inconstitucionalidad presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el C. Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Dr. José Luis Soberanes Fernández; como miembro del Consejo Consultivo de la Comisión, considero mi deber ético y moral, manifestar: El problema de la interrupción del embarazo puede enfocarse desde distintos ángulos: Primero: el ético personal, en el que cada persona, de acuerdo con sus ideas y principios, puede y debe tener su particular punto de vista digno de respeto y tolerancia; Segundo: la discusión jurídica, en la que, de acuerdo con la posición que se adopte, y dada la confusión producida por diferentes textos legales, se pueden presentar diversas apreciaciones que deben ser respetadas; Tercero: en lo personal, considero oportuno que sea la Suprema Corte de Justicia, en su carácter de defensor de la Constitución y máximo tribunal de la República, quien establezca la interpretación que deba regir en torno al tema del aborto, y Cuarto: me parece que la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad, sin el conocimiento previo del Consejo Consultivo de

la Comisión, aunque no hubiere obligación para ello, sí presentó un problema de comunicación en un tema por demás importante que trajo como consecuencia un malentendido ente el Presidente y parte del Consejo. Es cierto que, independientemente de sus atribuciones legales, se espera del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la consulta previa o, al menos la información, que siempre son necesarias e indispensables para la salvaguarda de la transparencia, credibilidad y buen funcionamiento de la Comisión”. El doctor MIGUEL CARBONELL SÁNCHEZ señaló que: “He leído con gran atención e interés el texto de la demanda de acción de inconstitucionalidad presentada hace unas semanas en contra de las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa del DF en materia de interrupción voluntaria del embarazo. Desde mi punto de vista, no le asiste a la CNDH la razón jurídica en cuanto al fondo del asunto, ya que la legislación local mencionada se apega a lo que establece el marco constitucional vigente en México. Hay una gran cantidad de argumentos jurídicos que demuestran esta afirmación, pero en esta ocasión lo más importante es poner en claro mi criterio, como miembro del Consejo Consultivo. Me preocupa que la ruta argumentativa que ofrece la demanda es sumamente débil, además de repetitiva, y esgrime en algunas de sus partes razones que no parecen buscar la defensa de los derechos fundamentales, sino quizá lo contrario (pese a que la atribución que le da el artículo 105 constitucional a la CNDH es para plantear acciones de inconstitucionalidad en contra de normas que su titular estima vulneran los derechos fundamentales). Particularmente, no entiendo la construcción conceptual que se hace de la libertad de procreación prevista en el artículo 4 constitucional y en concreto la cuestión de quién es el sujeto de dicha libertad. Si aceptamos que el sujeto es “la pareja” –como lo sostiene la demanda- estaremos reconociendo que una persona de sexo masculino puede utilizar el cuerpo de otra (de sexo femenino) para “materializar” el ejercicio de un derecho fundamental. Debo advertir que ese concepto instrumental del cuerpo humano se instala en la pre-modernidad jurídica y lastima la noción más básica de dignidad humana, además de que resulta contrario al imperativo kantiano de que ninguna persona puede ser

utilizada solo como objeto o instrumento para alcanzar objetivos que le son ajenos. Toda persona es un fin en sí mismo y como tal es portadora de la autonomía moral necesaria para que nadie pueda instrumentalizar su cuerpo. El reconocimiento de la libertad reproductiva de la mujer y la derogación de las normas que sancionan penalmente el aborto son exigencias contenidas en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos firmados por México. Así lo prevé la CEDAW y la Recomendación General número 24 del Comité de la ONU encargado de aplicar dicha convención; en esta Recomendación se establece que en los Estados parte (México es uno de ellos), debería “enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos”. Cabe considerar además que la petición que la CNDH le dirige a la Suprema Corte puede tener una especie de efecto “auto-anulatorio”. Me explico. La CNDH le pide a la Corte declarar la invalidez general de los preceptos aprobados por la Asamblea Legislativa del DF. Si eso sucede el efecto jurídico será que tales artículos simplemente no existirán dentro del sistema jurídico mexicano, puesto que habrán sido expulsados del mismo. En ese contexto, en el DF se carecería de regulación penal del aborto y en consecuencia no se podría castigar ningún tipo de interrupción del embarazo, ni siquiera la de carácter forzado. Podría pensarse que la anulación de los preceptos traería por efecto que la regulación anterior “reviviera”, pero esto no es así ya que tal regulación ya no existe jurídicamente y la SCJN no tienen facultades para legislar, es decir, para incorporar prohibiciones penales aplicables en el DF. La regulación existente antes de la reforma fue expulsada del mundo jurídico por la Asamblea y la CNDH pide que se expulse también la nueva (por orden esta vez de la SCJN): el resultado entonces es que no habrá prohibición alguna en materia de aborto en el Distrito Federal. Lo anterior demuestra, según creo, la necesidad de que se construyan correctamente los argumentos en los procesos constitucionales, sobre todo cuando se trata de temas tan complejos”. El doctor RICARDO POZAS HORCASITAS expresó que: “En mi condición de miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ejerciendo la libertad y el

respeto a la diferencia que entre nosotros ha existido, opino que la despenalización de la interrupción del embarazo hasta las doce semanas, en el Distrito Federal: 1. Amplía el derecho individual de las mujeres a decidir sobre su maternidad. 2. Es una norma aprobada en el Distrito Federal por la Asamblea Legislativa en el ejercicio de sus atribuciones. 3. La mayoría de los ciudadanos de la sociedad que viven en el Distrito Federal, el 53% (Ver Beltrán & Asociados) están a favor de la despenalización de la interrupción del embarazo. 4. Responde a un problema de salud pública y favorece la equidad, al garantizar que la interrupción no se convierta en un delito y que la mujer que lo solicita y el médico que lo realiza no se conviertan en delincuentes. Esta nueva ley modifica la norma anterior, que obligaba a los médicos, a las mujeres y sus familiares a actuar clandestinamente, condición de ilegalidad que propició la muerte de miles de mujeres, mayoritariamente jóvenes y pobres, quienes, por las condiciones sociales en las que viven inician su vida sexual en una edad menor a la del promedio nacional, que es de 16 años, edad en la que la información sobre la maternidad y la sexualidad es prácticamente inexistente. Por lo anterior, considero que mantener la despenalización de la interrupción del embarazo en las primeras doce semanas, amplía los derechos de las mujeres y contribuye a la equidad en una sociedad profundamente desigual”. La licenciada MIRIAM CÁRDENAS CANTÚ comentó que: “El principio de legalidad demanda de la sujeción de todos los órganos estatales al derecho, por ello, todo acto o procedimiento jurídico que estos realicen debe tener su apoyo estricto en una norma legal. Luego entonces, se trata de un derecho fundamental en el orden jurídico mexicano. A la luz de este principio, es incuestionable que la acción de inconstitucionalidad presentada por la CNDH se apoya en la normatividad que regula su actuación, toda vez que, como se ha sostenido en la propia acción, la Constitución General de la República otorga atribuciones a esta Institución para promoverla. Efectivamente, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Ley Suprema de la Nación prevé la facultad de la CNDH para plantear ante la SCJN la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia constitución, cuando se vulneren derechos

humanos consagrados en la misma. Ahora bien, del citado contexto constitucional se desprende que corresponde a la Institución esa importante facultad, por lo que es menester determinar las atribuciones que en este sentido competen a las diferentes instancias que la integran. Es así como de la legislación secundaria en materia de derechos humanos, se deriva que en su Presidente, y solo en él, recae la representación legal de la Comisión Nacional, por lo que el alcance de esta atribución le permite ejercerla plenamente y bajo su estricta responsabilidad. Esto es así, en virtud de la propia naturaleza jurídica del ombudsman: ésta es unitaria y por tanto, tal representación implica que sus actos sean validos y legitimados. En ese mismo orden de ideas, la Ley Orgánica de la CNDH también precisa la esfera de actuación de su Consejo Consultivo enunciando de manera sistemática cada una de las atribuciones que le son propias. Así, atendiendo de igual forma al citado principio de legalidad, dicho Consejo Consultivo está obligado a cumplir sus funciones apegado a derecho. En otras palabras, su actuación debe ceñirse a los principios rectores de su estricta función consistente en la aprobación de reglamentos y normas de carácter interno, la emisión de opiniones tratándose de informes anuales que se rindan, conocer el informe sobre el ejercicio presupuestal, así como solicitar información relativa a asuntos en trámite o resoluciones. Respecto de esta última facultad es de señalarse que la solicitud se circunscribe al conocimiento de los asuntos a cargo de la Comisión, más no así a determinar sobre la procedencia de las acciones que en ejercicio de sus facultades realice su Presidente como representante legal de la institución. De tal forma, conviene precisar que al referirnos a la CNDH se alude a una institución constitucional y no así a las personas que la integran, porque siguiendo el pensamiento de Ricardo Couto es claro que la institución como tal es una entidad jurídica que, formada de la reunión de varios individuos, goza de una personalidad propia e independiente de la de los miembros que la conforman, por lo que es obvio la preeminencia institucional a la personal. Así, respecto de la diversidad de opiniones de los integrantes del Consejo Consultivo de este honorable organismo autónomo nacional con relación al ejercicio de la facultad de

representación legal que llevó a cabo el Presidente de la Comisión al presentar ante la SCJN la acción de inconstitucionalidad con motivo de las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tratándose del aborto, sin considerar la respetable opinión personal de cada uno de los consejeros, se estima conveniente reflexionar sobre los aspectos siguientes: **1. Posturas y opiniones personales de los miembros del Consejo Consultivo.** El objeto de la acción que promueve la CNDH reside en determinar la constitucionalidad de una norma de carácter general, circunstancia ésta que compete de manera exclusiva a la SCJN como máximo órgano de control constitucional. De tal forma, escapa de la esfera competencial de la Comisión y aún más del propio Consejo Consultivo dilucidar sobre la legalidad de las normas controvertidas puesto que, como ha citado nuestro compañero Miguel Carbonell, en la compilación de “Teoría Constitucional y Derechos Fundamentales”, a Bernardo Bolaños quien sostiene que la decisión judicial y el control constitucional en materia de derechos fundamentales no pueden guiarse por el indicador de la opinión pública, en virtud del apego al Estado de Derecho que debe prevalecer en cualquier nación que se diga democrática. Luego entonces, no es óbice reiterar que la SCJN como máximo tribunal de la nación, en su oportunidad se pronunciará respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las reformas a los ordenamientos penal y de salud del Distrito Federal, independientemente de cada una de las valiosas opiniones que, en lo personal, podamos externar los consejeros. **2. Oportunidad Temporal.** Dado que la acción de inconstitucionalidad fue presentada y promovida en los términos legales correspondientes, es inoperante para esos efectos las posturas y opiniones emitidas con posterioridad por los consejeros de la CNDH como se ha venido haciendo, mismas que lejos de enriquecer y fortalecer a la Institución ponen en tela de duda ante la opinión pública la seriedad en la conducción del organismo por su Presidente, quien, como en su oportunidad lo manifestó, en apego a la ley orgánica de la misma, optó por no ventilar en el seno del Consejo Consultivo la acción de inconstitucionalidad y así respetar la pluralidad de posturas *personales* de los consejeros frente al controvertido

tema del aborto cuando, finalmente, éstas al ser contrapuestas podrían dilatar o incluso impedir presentar dicha acción dentro del plazo legal que marca la ley reglamentaria de la materia. Pues finalmente como se mencionó anteriormente, la decisión respecto a este rubro compete única y exclusivamente al Presidente del organismo, así como la procedencia o no de la misma a la SCJN. **3. Prevalencia institucional.** Independientemente de las aportaciones de los consejeros, es fundamental para todos los que honrosamente conformamos a esta noble Institución, tener presente la preeminencia de los intereses generales respecto de los personales, porque si bien se ha respetado invariablemente el derecho a la libertad de expresión –como acontece con este ejercicio– no debemos perder de vista los objetivos que históricamente han dado origen a un organismo público autónomo, cuya función consiste, entre otras, en velar por el irrestricto apego al principio de legalidad de cualquier autoridad en el país. Finalmente, y como reflexión última de estos comentarios la gran virtud de haber presentado la acción de inconstitucionalidad radica en la oportunidad que representa para el País que la SCJN se manifieste sobre un tema con múltiples aristas en todos los campos de la humanidad, pero que para los efectos de nuestro Estado de Derecho, implicará una definición legal respecto al tratamiento legislativo, jurisdiccional y administrativo del aborto. En este contexto corresponderá a la SCJN, en el ámbito de su competencia, ponderar la procedencia respecto de la forma y el fondo de la acción de inconstitucionalidad que obra en su poder cuya resolución será de carácter general y obligatorio marcando un precedente histórico para la nación”. El doctor HÉCTOR FIX-ZAMUDIO expresó lo siguiente: “En relación con las facultades de los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su intervención en la acción de inconstitucionalidad promovida por su Presidente el Doctor José Luis Soberanes Fernández, me permito, expresar lo siguiente: En primer término, la reforma constitucional al artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, inciso g) introdujo el precepto, publicado el 14 de septiembre de 2006, que en lo conducente dispone: que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, conocer en los términos que dispone la ley

reglamentaria, además de otras controversias, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible inconstitucionalidad de una norma de carácter y general y la propia Constitución, *interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en dicha Carta Federal.* También otorga facultad similar a las Comisiones de los Estados y del Distrito Federal para combatir normas generales expedidas por las legislaturas locales y la Asamblea del Distrito Federal. Del texto y de la interpretación de reciente modificación que adicionó las facultades del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se puede llegar a la conclusión de que se ha otorgado legitimación al citado Presidente como representante legal de la mencionada Comisión para presentar demanda de la acción de inconstitucionalidad consagrada por la fracción II del artículo 105 de la Carta Federal y su Ley Reglamentaria, y no condiciona el ejercicio de dicha atribución a la intervención del Consejo Consultivo de la institución. Para fundamentar dicha afirmación es preciso examinar las funciones que la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992 y sus reformas posteriores, que es el ordenamiento vigente y su Reglamento, el cual fue aprobado por la Comisión Consultiva y publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de septiembre de 2003, con varias reformas, la última publicada el 29 de junio de 2007. En primer término, consideramos preciso determinar el concepto del Consejo Consultivo, el cual se integra por diez miembros designados (como lo es el Presidente), por el voto de las dos terceras partes del Senado Federal, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, entre personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo comisión como servidor público. Dicho Consejo es encabezado por el Presidente de la Comisión. Aun cuando el Consejo es

calificado de *consultivo*, y lo es en sus actividades generales, la ley en su artículo 19 y el Reglamento en sus artículos 48 y 49 de la Comisión otorgan al citado Consejo algunas atribuciones decisorias internas. Entre ellas se encuentran las de establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional, para lo cual, de acuerdo con la práctica seguida, el Presidente de manera oportuna le somete a su aprobación el programa de actividades de carácter anual. En segundo término, le corresponde aprobar el Reglamento interno de la Comisión y sus reformas, función que ha realizado regularmente. En tercer lugar, también se le encomienda la aprobación de las normas de carácter interno relacionadas con la propia Comisión. Las restantes facultades de Consejo son exclusivamente de carácter consultivo y de asesoría como representante de la sociedad civil, y entre estas atribuciones se encuentra expresamente la de opinar sobre el proyecto e informe anual que presente el Presidente de la Comisión a los órganos del Poder de la Unión, lo que se ha efectuado regularmente, en cuanto el Presidente ha sometido de manera oportuna su proyecto de informe anual al cual se le han incorporado las observaciones de los miembros del Consejo. Al introducirse las recomendaciones generales, también se estableció la participación del Consejo para hacer observaciones al proyecto de las mismas elaborado por el Presidente de la Comisión. Como las atribuciones del Consejo son limitativas y expresas, si el legislador ordinario hubiere considerado conveniente, una vez que se aprobó y publicó la reforma constitucional al artículo 105, fracción II, inciso g) del texto fundamental, que dicho Consejo Consultivo expresara su opinión previamente a la decisión del Presidente de la misma de interponer la acción de inconstitucionalidad, lo hubiera consignado expresamente en una modificación al artículo 19 de la Ley de la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que como se ha sostenido, regula de manera expresa las atribuciones tanto resolutivas como de asesoría del citado Consejo. Por otra parte, si bien la fracción IV del citado artículo 19 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, faculta a los miembros del Consejo solicitar al Presidente información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la

Comisión Nacional, ello no significa que puedan participar de manera obligatoria en las resoluciones que de acuerdo con el ordenamiento respectivo correspondan al Presidente de la Comisión, salvo cuando éste, como lo ha hecho frecuentemente, solicite la opinión, y en su caso, incorpore algunas observaciones, que ha considerado oportunas, lo que puede efectuar de manera voluntaria, ya que dichas observaciones carecen de efectos vinculatorios respecto del mismo Presidente. Lo anterior significa que no se ha establecido en nuestro ordenamiento la posibilidad de un *Ombudsman* colectivo, y que tampoco existe en la mayoría de las legislaciones que han adoptado la institución, pues si bien los países escandinavos en los cuales se inició esta institución designan varios titulares para realizar las funciones que corresponden al organismo no jurisdiccional respectivo, dichos titulares no actúan colectivamente, sino en lo individual, ya que su competencia está dividida en varias materias. Después de las anteriores reflexiones se puede llegar a la convicción de que, en el caso particular del ejercicio de la facultad de interponer la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, esta atribución corresponde en exclusiva al Presidente como una consecuencia de sus facultades directivas de la Comisión, salvo en aquellos casos en que se concede intervención al Consejo Consultivo. En consecuencia, salvo que dicho Presidente considere pertinente contar con la asesoría del Consejo sobre la demanda respectiva, los miembros de éste no estamos facultados, como se ha dicho, para exigir nuestra intervención en cuanto al ejercicio de esta facultad por parte del Presidente, salvo solicitar posteriormente la información respectiva, y ésta fue presentada por el Titular ante los miembros del Consejo. Por otra parte, como al citado Presidente le corresponde representación legal de la Comisión Nacional (artículos 15 de la Ley y 18 del Reglamento), es evidente que es la persona legitimada para interponer la citada acción de inconstitucionalidad. Si bien, después de un cambio de impresiones con el Consejo, posteriormente a la demanda de inconstitucionalidad que fue presentada ante y recibida por la Suprema Corte de Justicia, el Presidente accedió a recibir las opiniones particulares de los miembros del Consejo e integrarlas al acta de la sesión respectiva,

así como incorporarlas en la página Web que publica la Comisión en internet, reitero la opinión que he sostenido en las sesiones del propio Consejo en las que he participado, en el sentido que respeto la decisión del Presidente, pero considero que resulta inconveniente dar publicidad a los puntos de vista de los Consejeros que son muy variados, sobre los fundamentos de la demanda respectiva, en virtud de que carecen de facultades para expresarlas públicamente, en su calidad de Consejeros. Lo anterior no significa, por supuesto, que los miembros del Consejo como ciudadanos no puedan expresar sus opiniones de manera pública, inclusive en los medios de comunicación, pero con la aclaración expresa que lo hacen como ciudadanos y no como integrantes del Consejo. Es notorio que la regulación del aborto en una ley recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, comprende una cuestión que ha sido muy polémica en diversos foros y países, y es previsible que lo siga siendo, e inclusive si se toma en cuenta la aplicación nacional de los instrumentos internacionales. A este respecto baste señalar lo establecido por la parte relativa del artículo 4º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada por el Ejecutivo mexicano, aprobada por el Senado Federal y publicada como norma interna) que consagra el *derecho a la vida*, que en su parte relativa establece: “*I. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley, y en general, a partir de la concepción (...).*” Este precepto requiere de una interpretación, la que no es sencilla debido a su redacción sobre una regla general y posibles excepciones. Esta situación debe definirla la Suprema Corte de Justicia, al aceptar y conocer de la mencionada acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con los preceptos, principios y valores de nuestra Constitución Federal, así como con fundamento en los preceptos incorporados en nuestro ordenamiento internacional de los instrumentos internacionales ratificados y aprobados por el Gobierno mexicano. Por ello estoy seguro que nuestro más alto tribunal organizará consultas previas a su decisión a los diversos sectores de la sociedad, para tener conocimiento de sus diversos puntos de vista. En esa virtud serán muy útiles las opiniones de los Consejeros de la Comisión, pero expresadas en lo

individual, e inclusive pueden hacerlas llegar a nuestro más Alto Tribunal por conducto de los documentos calificados como *Amicus Curiae*, que han sido aceptados oficialmente por la Suprema Corte. Por tanto, no expreso mis puntos de vista personal en esta oportunidad sobre la cuestión de fondo planteada en la demanda de inconstitucionalidad por el Presidente de la Comisión, pero los haré conocer cuando sea oportuno, ya que no quisiera infringir las normas legales y reglamentarias que regulan la conducta de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al cual tengo el honor de pertenecer”.

Por otra parte, el Presidente de la CNDH comentó que conversó con varios miembros del Consejo Consultivo sobre las opiniones personales que derivan de los distintos asuntos tratados en las sesiones de Consejo y su inclusión en las actas respectivas. En tal sentido consideró conveniente someter a consideración del Consejo Consultivo que a partir de esta fecha se incorporen los nombres de los Consejeros cuando estos emitan alguna opinión, siempre y cuando así lo autoricen. El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ preguntó a los Consejeros si tenían alguna duda o comentario al respecto, no habiéndolo el presidente puso a consideración de los integrantes del Consejo Consultivo la propuesta antes señalada. Dicho cuerpo colegiado aprobó por unanimidad la propuesta. Finalmente el doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ preguntó a los Consejeros si tenían algún otro asunto que tratar, no habiéndolo se levantó la sesión a las 16:00 horas del día de la fecha.

Jesús Naime Libián
Secretario Técnico del Consejo
Consultivo

Dr. José Luis Soberanes Fernández
Presidente