Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/mrxtf8xd

III. EL PODER LEGISLATIVO Y LOS DERECHOS HUMANOS

DR © 2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/mrxtf8xd

El vínculo entre el Poder Legislativo y los derechos humanos ha merecido un destacado análisis y discernimiento en las más importantes instancias nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Unión Interparlamentaria, entre otras. Con anterioridad al abordaje del tema por las instancias mencionadas, fue frecuente la consideración del Poder Ejecutivo de los diversos Estados como exclusivos colaboradores en la promoción y protección de los derechos humanos.

Sin embargo, la consideración de la importancia del Poder Legislativo ha cobrado relevancia a partir de la necesidad de incorporar el DIDH en la normativa interna del Estado parte (como obligación asumida desde la soberanía del Estado), por el proceso democratizador de fines del siglo pasado que ha exigido al Poder Legislativo desarrollar un papel más activo en la defensa de los derechos humanos, por la incorporación en la acción del mismo Poder Legislativo, de la academia y de organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores sociales.

La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas señala:

> En lo que atañe a la promoción y la protección de los derechos humanos, los parlamentos y sus miembros son agentes fundamentales: la actividad parlamentaria en conjunto (legislar, aprobar el presupuesto de un Estado y supervisar al poder ejecutivo) abarca el espectro completo de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y por ello tiene una repercusión inmediata en el disfrute de los derechos humanos por la población. En cuanto institución del Estado que representa a los ciudadanos y por conducto de la cual éstos participan en la gestión de los asuntos públicos, el parlamento es, sin lugar a dudas, el guardián de los derechos humanos.

III.1 Una dimensión relativa al ejercicio mismo del trabajo parlamentario conforme a los derechos humanos

En esta línea, se considera que las y los integrantes del Poder Legislativo podrán ejercer sus funciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, si ellas y ellos pueden ejercer su responsabilidad en un marco de protección de sus propios derechos humanos dentro del ejercicio de su función legislativa.

Los criterios específicos para identificar dichas condiciones de respeto, que han sido propuestos por diversas instituciones, en especial por la Unión Interparlamentaria y la Organización de las Naciones Unidas, son:

DR © 2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/mrxtf8xd

A. Garantizar el carácter representativo de la diversidad, de todos los sectores sociales.

B. Contar con independencia del Poder Ejecutivo y tener disposición de sus propios recursos (presupuesto y administración).

C. Proteger la libertad de expresión.

D. Comprender el marco jurídico: Constitución, obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, funcionamiento del gobierno y de la administración pública, procedimientos parlamentarios. En este rubro se incluye que las y los legisladores cuenten con los recursos suficientes para poder cumplir con sus funciones.[105]

Reflexión

La obligación de satisfacer o tomar medidas, también conocida como cumplir, facilitar y proveer. Requiere que se tomen acciones que permitan a las personas el acceso a los derechos humanos y garantizar su disfrute cada vez que una persona (o grupo) no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí misma con los recursos a su disposición. El cumplimiento a cada una de estas obligaciones genéricas, requieren llevarse a cabo desde una realidad social concreta, real, con exigencias específicas de justicia. Derivado de lo anterior, es que la legislación requiere una perspectiva de igualdad de género, y una perspectiva de interculturalidad.

[105] CoIDH, *Caso Fernández Ortega y otros* vs. *México.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C Núm. 215, § 237, CoIDH, *Caso Rosendo Cantú y otra* vs. *México.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C Núm. 216, § 220, CoIDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores* vs. *México.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C Núm. 220, § 233, CoIDH, *Caso Chocrón Chocrón* vs. *Venezuela.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C Núm. 227, § 172. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/

DR © 2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/mrxtf8xd

III.2 Una dimensión relativa a la función de las y los legisladores en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos a través de sus funciones como Poder Legislativo

A. Aprobación de los tratados de derechos humanos.

En México, dicha función está a cargo de la Cámara de Senadores, conforme el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

B. Comprobar si se es Estado parte de los tratados internacionales y sus respectivos protocolos, que integran el marco fundamental de derechos humanos.

Si no se es parte de un tratado, el Poder Legislativo debe utilizar los procedimientos legislativos para que se adopten los instrumentos pendientes. Es necesario identificar, en su caso, el contenido de las reservas y declaraciones interpretativas que se presentarán:

> El Consejo Interparlamentario «hace un llamamiento a todos los parlamentos y a sus miembros para que adopten medidas en el nivel nacional encaminadas a velar por que se promulgue una base legislativa y por qué las disposiciones de las leyes y los reglamentos nacionales se armonicen con las normas y los criterios contenidos en estos instrumentos (internacionales) con miras a su aplicación plena». Resolución adoptada con ocasión del 50o. aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, El Cairo, septiembre de 1997, párrafo 3 ii.

C. Promover la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Los órganos internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, recomienda que la legislación de aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales (como los derechos a la educación, la salud, la vivienda, los alimentos o la seguridad social), incluya de forma explícita acciones de recurso para los casos de vulneración. De hecho, las investigaciones comparativas muestran que la existencia de acciones de recurso para los derechos económicos, sociales y culturales son un mecanismo poderoso a la hora de lograr la rendición de cuentas de la administración en la

DR © 2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/mrxtf8xd

evaluación de las acciones emprendidas con miras a la realización plena de estos derechos.[106]

D. Presupuestos

La adecuada aprobación de presupuesto es una de las principales funciones del Poder Legislativo porque constituye un requisito sine qua non para hacer posible la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Es necesaria la aplicación del enfoque de presupuesto basado en los derechos:[107]

> Todos los derechos pueden tener repercusiones presupuestarias. En esa medida, los presupuestos nacionales tienen una influencia considerable y directa en cuáles son los derechos humanos que se hacen efectivos y para quién. El análisis presupuestario es un instrumento decisivo para vigilar las diferencias entre las políticas y las medidas efectivamente adoptadas, para garantizar la realización progresiva de los derechos humanos, para promover opciones de política alternativas y el establecimiento de prioridades, y en última instancia para reforzar la rendición de cuentas de los titulares de deberes en el cumplimiento de éstos. Un enfoque del presupuesto basado en los derechos exige que esas decisiones se adopten con arreglo a principios de transparencia, rendición de cuentas, no discriminación y participación. Esos principios han de aplicarse en todos los niveles del proceso presupuestario, desde la fase de elaboración, que debe vincularse a los planes de desarrollo nacionales formulados mediante amplias consultas, pasando por la aprobación en el parlamento, que a su vez debe tener los debidos poderes de enmienda y tiempo suficiente para la evaluación minuciosa de las propuestas, la ejecución y el seguimiento.
>
> Para facilitar la realización efectiva de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales a nivel nacional es importante que los esfuerzos presupuestarios de un Estado estén en consonancia con sus obligaciones de derechos humanos. Esto es lógico, pues los presupuestos son el principal instrumento de que dispone un Estado (Gobierno) para movilizar, asignar y gastar recursos para el desarrollo y la gobernanza. Son un medio para crear y apoyar los derechos en el cumplimiento de las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, como instrumento de política un presupuesto atiende otros objetivos relacionados entre sí, lo que hace de él una herramienta indispensable para convertir las obligaciones que imponen los tratados en un programa público de acción.[108]

---

[106] Organización de las Naciones Unidas, *Manual para el Trabajo Parlamentario*. Nueva York, Estados Unidos, p. 100.

[107] OACNUDH, UI, *Derechos Humanos. Manual para Parlamentarios Núm. 26*. Ginebra, Suiza, 2016, p. 108. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf

[108] *Idem*.

DR © 2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/mrxtf8xd

El OACNUDH y la Unión Parlamentaria han propuesto las atribuciones ideales de una Comisión Parlamentaria que trabaje en los respectivos Congresos:

Para ser plenamente eficaz, un órgano parlamentario de derechos humanos debería:

- Tener un mandato amplio en materia de derechos humanos que comprenda funciones legislativas y de supervisión;

- Tener competencia para someter a escrutinio los proyectos de ley y otras leyes en cuanto a su conformidad con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos;

- Tener competencia para ocuparse de cualquier cuestión de derechos humanos que considere importante, adoptar medidas legislativas y otras iniciativas; en la esfera de los derechos humanos y hacer frente a los problemas y preocupaciones sobre derechos humanos que le remitan terceras partes;

- Tener competencia para asesorar a otros órganos parlamentarios sobre cuestiones de derechos humanos, y

- Estar facultado para solicitar documentos y comparecencias de personas y para realizar misiones sobre el terreno.[109]

Reflexión

La interpretación conforme es la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos signados par los Estados, así como por la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección (Ferrer Mac-Gregor).

[109] Se sugiere revisar la publicación del OACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación, 2012*. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

DR © 2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/mrxtf8xd

III.3 El Poder Legislativo

La Constitución se vulnera no solamente cuando se hace lo que ella prohíbe hacer, sino también cuando se deja de hacer lo que ella mandata que se haga (Germán Bidart).

Además de lo abordado en este texto, es necesario precisar que una exigencia de la armonización normativa es la verificación de las competencias propias de la instancia legislativa que va a llevar a cabo la armonización normativa.

Con el fin de plantear la armonización normativa en materia de derechos humanos a partir de los poderes legislativos de cada uno de los 32 estados que integran la República mexicana, se hace una referencia al marco jurídico federal con el fin de poder delimitar las competencias legislativas de los órdenes de gobierno.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1o., párrafo 3:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a sus derechos, en los términos que establezca la ley.[110]

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases del Pacto Federal en sus artículos 40 y 41.

> Artículo 40:
>
> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.
>
> Artículo 41:
>
> El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[110] Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf

DR © 2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
https://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/mrxtf8xd

La determinación constitucional relativa a las facultades del Congreso, establece diversas competencias, entre otras: legislar en materias específicas para la Federación, aprobación de la deuda pública, señalamiento de las condiciones, límite y modalidades del endeudamiento público, legislación relativa a la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Las facultades enumeradas están sustancialmente vinculadas con la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos pues a través de todas ellas, se cuenta o no, con la legislación adecuada para un orden jurídico conforme a los derechos humanos; se cuenta o no, con las instituciones que desarrollen las políticas públicas que den eficaz y adecuada atención a las necesidades de la población; se cuenta o no con los presupuestos requeridos para la operación del Estado desde los derechos humanos.

Reflexión

[…] la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana. Es decir, todo acto u omisión, imputable al Estado, en violación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, compromete la responsabilidad internacional del Estado (CoIDH, *Caso La Última Tentación de Cristo* vs. *Chile*).

DR © 2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
https://www.cndh.org.mx/