



LA QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDOS

1. Que la Cámara de Diputados, mediante oficio No. D.G.P.L. 63-II-7-891, remitió a esta Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro 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”.

2. Que 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.

3. Que 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 numeral 1:

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 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.”

Así mismo, 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 poder 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 la raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.”

De igual manera, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951, de la cual nuestro País forma parte, 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 1° 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 detonará 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 1° 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.

4. Que de las referencias normativas anteriores se desprende y concluye que, tanto en el derecho internacional de los Derechos Humanos, así como el derecho internacional se prevé el derecho de cualquier persona a buscar asilo cuando en su país de origen esté sometido 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.

5. Que por su parte, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el "Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre 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 haya 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 y que en la letra dice en su conclusión tercera:

“... De este modo, 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 haya perturbado gravemente el orden público.”

6. Que en ese sentido es preciso definir 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”, si no que la calidad de refugiado, precisamente, lo dan las circunstancias particulares de hecho de cada persona.

De esa forma, lo que la persona tiene como derecho a solicitar, buscar y recibir es el “asilo”, lo que es consecuentemente 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”.

7. Que en síntesis, el Derecho Humano consiste en “buscar y recibir asilo”, siendo reconocido por el derecho internacional que tiene como consecuencia “el reconocimiento de la calidad de refugiado”. Por lo que derivado de lo anterior, la actual redacción del segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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.

Al ser de esta manera, la Constitución Federal no es acorde con el reconocimiento del derecho a solicitar y recibir asilo y 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 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 causa de carácter humanitario se recibirá refugio”.

8. Que 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, firmada 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 los 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 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. De hecho, el asilo diplomático se erige como una potestad del Estado de recibir o no alguna persona que es perseguida por cualquier motivo y que solicita asilo en cualquier legación del Estado Mexicano en ultramar.

En esa medida, la Convención 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 otorgarlo o no a cualquier persona que así lo solicite.

Así mismo, 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.-

Sustitúyase 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 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”.

9. Que en términos de la Convención (Interamericana) sobre Asilo Territorial, 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.

10. Que el continente americano y México en particular han sido referentes en materia del reconocimiento de la condición de refugiados, como “país 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.

11. Que por las consideraciones antes vertidas, la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, comparte los motivos que impulsaron a la Cámara de Diputados a aprobar la Minuta Proyecto de Decreto objeto de este voto, expuesto conforme al expediente remitidos a esta Representación Popular.

12. Que al tenor del Proyecto de Decreto remitido por la Cámara de Diputados, el texto respectivo quedaría conforme a lo siguiente:

**“MINUTA
PROYECTO
DE
DECRETO**

POR EL QUE SE REFORMA, EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCION 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.”*

Por lo expuesto, la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, expide el siguiente:

DECRETO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, APRUEBA 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”.

Artículo Único. La Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro expresa su voto favorable a 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”.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el presente Decreto a la Cámara de Diputados, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS NUEVE DÍAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL DIECISÉIS.

A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA

DIP. ERIC SALAS GONZÁLEZ
PRESIDENTE

DIP. ATALÍ SOFÍA RANGEL ORTIZ
PRIMERA SECRETARIA

(HOJA DE FIRMAS DEL DECRETO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, APRUEBA 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”)