



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DICTAMEN QUE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES PRESENTA AL PLENO DEL CONGRESO, DE LA INICIATIVA A EFECTO DE REFORMAR EL PRIMER PÁRRAFO Y LAS FRACCIONES III, IV Y V DEL ARTÍCULO 11, Y EL ARTÍCULO 12, Y DE ADICIONAR UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO SUSCRITA POR DIPUTADA Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA (ELD 208/LXV-I).

A la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables le fue turnada para estudio y dictamen, la iniciativa a efecto de reformar el primer párrafo y las fracciones III, IV y V del artículo 11, y el artículo 12, y de adicionar un tercer párrafo al artículo 13 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA.

Analizada la iniciativa de referencia, esta Comisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 89 -fracción V- y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato rinde el dictamen, con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

PROCESO LEGISLATIVO.

En sesión ordinaria del 21 de abril de 2022 ingresó la iniciativa; misma que, con fundamento en el artículo 106 -fracción I- de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se turnó por parte de la presidencia de la mesa directiva a esta Comisión legislativa para su estudio y dictamen.

La Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables, en reunión de fecha 11 de mayo de 2022 dio cuenta con la iniciativa.

Propósito de la iniciativa.

En la exposición de motivos de la iniciativa se puede leer que:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

El 10 de diciembre de 1948, en París, Francia, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un documento titulado Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aunque no fue el primer documento relacionado con los derechos humanos, pues desde el S.XVII y XVIII hubo antecedentes muy importantes, sí se considera un quiebre histórico tanto por el contexto en que surgió como en su evolución, construida durante la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, impulsada por organismos de la sociedad civil, universidades, congresos, gobiernos y movimientos nacionales e internacionales y reforzados por la postura asumida por la Organización de las Naciones Unidas a través de sus distintas cumbres, conferencias, pactos, y programas.

Durante estos 83 años posteriores se ha avanzado de forma sobresaliente en la teorización del significado de los derechos humanos en la vida pública y su consecuente institucionalización, aunque surgen nuevas oleadas de problemas impregnados de terror, pobreza, injusticia y violencia¹ que requieren una continua revisión de los avances obtenidos.

Al avance conceptual le ha seguido un andamiaje institucional de carácter público en la protección, defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. La denuncia y los aportes de la sociedad civil han sido un componente de primer orden en la visibilización de las violaciones a los derechos humanos en el mundo y en México.

Existe un gran consenso sobre el innovador impacto ético, legal y social producido por el nuevo lugar que ocupan los derechos humanos a partir de la reforma del 2011 de nuestra Constitución. Ahora se denomina el Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías, y con la modificación de 11 artículos: 1º; 3º; 11; 15; 18; 29; 33; 89; 97; 102 y 105, se dio un vuelco al modo de obrar del Estado, de tal forma que ya no puede entenderse sin el llamado enfoque de derechos. Este radical aporte ha servido para la reciente introducción de derechos sociales específicos, antes no establecidos en la Carta Magna.

Del conjunto de planteamientos conceptuales más recientes en materia de derechos humanos, hay cuatro que son claves para la iniciativa que ahora se presenta:

1ª Las personas, todas, son sujetos de derechos. Este principio da un vuelco radical a la forma de cómo se diseña y operan las instituciones públicas.

En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a la ciudadanía es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado a garantizarlos. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas².

Se tiene claro que la mera modificación del texto normativo no transforma necesariamente la realidad concreta que viven las personas, pues se requeriría de un trabajo de empoderamiento y toma de consciencia para efectivamente lograr un nuevo estatus de ciudadanía. Esta obligación ya está inscrita en la actual Ley para la Protección de los Derechos Humanos en Guanajuato.

¹ A partir del siguiente párrafo se retoman algunos párrafos del artículo Hacia una Ley General de Desarrollo Social con enfoque de derechos y su repercusión en las entidades federativas. Notas para su discusión, cuyo autor es David Martínez Mendizábal. IXAYA / Año 7, Núm. 13 / Políticas de desarrollo social en México / ISSN: 2007-7157

² Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, no. 88, abril del 2006, 35-50.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

2ª El reconocimiento de las personas como titulares de derecho quedaría trunco si no hay una contraparte en las instituciones del Estado que se corresponsabilicen no sólo de la formulación de políticas sino de garantizar su cumplimiento.

Carbonell, habla de "establecer vías judiciales para llevar ante los tribunales las posibles violaciones a los derechos señalados"³ y en la misma línea Canto habla de justiciabilidad y de exigibilidad como una trenza inseparable. La primera referida a "una autoridad del Estado competente para recibir reclamos por violaciones y determinar sanciones"⁴ y la segunda considerada como "el uso del poder político de la sociedad para exigir el cumplimiento de sus obligaciones"⁵. Ésta, por supuesto, es una tarea pendiente en nuestra entidad si nos referimos a los derechos sociales.

O en términos de Abramovich:

...el reconocimiento de derechos impone habitualmente la necesidad de establecer medidas judiciales o de otro tipo que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad (con cierta independencia) si el sujeto obligado no da cumplimiento a su obligación. Esto quiere decir que el enfoque basado en derechos establece obligaciones correlativas cuyo incumplimiento activará diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías⁶.

Ante la diversidad de interpretaciones sobre la posibilidad de exigir su cumplimiento, "la plena exigibilidad requiere de la creación de una nueva teoría de los derechos ... así como de la puesta en marcha de nuevos mecanismos procesales o del mejoramiento de los ya existentes"⁷.

3ª La progresividad es el siguiente aporte posible y se refiere al paulatino y consistente logro de derechos humanos considerando, entre otras condicionantes, las posibles limitaciones de recursos materiales e institucionales para su cumplimiento inmediato y pleno. La literatura sobre la progresividad en materia de derechos sociales alerta sobre la imposibilidad del cumplimiento pleno de todos los derechos en un período corto de tiempo, dados los rezagos históricos acumulados, pero también señala que no puede considerarse como un pretexto para distinguir a los derechos entre sí y tampoco para justificar la inexistencia de políticas públicas efectivas.

Se suele afirmar que los derechos sociales están asociados a lo que se llama eficacia indirecta, y los derechos civiles a una eficacia directa, esta clasificación obedece a la carencia de instancias procesales para su exigencia⁸. Tal separación no tiene fundamento desde la teoría de los derechos humanos dada su interdependencia no jerarquizada, lo que significa que no hay ningún derecho por encima de otro y que para su cumplimiento de alguno en particular se requiere del avance del conjunto.

³ Carbonell, Miguel (2005). Breves reflexiones sobre derechos humanos. Ponencia presentada en agosto del 2005 durante el Seminario Internacional sobre DESC. SER, Tlatelolco DF. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Pág. 62.

⁴ Canto, Manuel (2010). Políticas públicas y derechos humanos. En Estévez, Adriana y Vázquez, Daniel (coord.). Los derechos humanos en las ciencias sociales, una perspectiva interdisciplinaria. México: FLACSO, UNAM, CISAN. Pág. 94.

⁵ Ídem.

⁶ Abramovich, Víctor... Op. Cit. Pág. 44.

⁷ Carbonell, Miguel... Op. Cit. Pág. 41.

⁸ Ídem.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Ante este panorama, Canto señala que la progresividad se convierte justamente en el reto para analizar "el coeficiente de intencionalidad"⁹ por el que se puede evaluar a un gobierno en términos de qué tanto incorpora en sus decisiones el máximo de recursos de que dispone para lograr efectivamente los derechos sociales, intención que el gobierno deberá de acreditar si se aspira a tener un esquema de sociedad democrático y participativo.

4ª La participación ciudadana, entendida como tomar parte en las decisiones que afectan a las personas, es un principio irrenunciable para la formulación e implementación de una política pública con enfoque de derechos y por tanto con principios democráticos.

Los organismos de la sociedad civil (ONG) especializadas han mostrado, desde hace décadas, una actividad de fiscalización importante vía presentación de informes alternativos a los que periódicamente tienen que presentar los gobiernos y logran la emisión de recomendaciones de los comités de derechos humanos. La alta especialización que han logrado algunas ONG amerita consideraciones que podrían aprovecharse –y en ocasiones así sucede– para la formulación de políticas públicas más pertinentes hacia mujeres, indígenas, tercera edad o sectores pauperizados.

En este sentido, una política pública¹⁰ se define como "un conjunto de estrategias que el gobierno pone en práctica para garantizar los servicios públicos a los ciudadanos" y tiene tres componentes sustantivos: a) problemas públicos definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales; b) utilización eficiente de recursos públicos y c) toma decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.

Así, el propio Manuel Canto analiza desde varios ángulos el fenómeno de la participación ciudadana y sostiene que un análisis completo debe considerar un cruce entre dos ejes que se dan o se pueden dar simultáneamente en los procesos de políticas públicas: el tipo de participación y las distintas fases constitutivas de tal proceso. Por una parte, en el primer eje se encuentra la modalidad de información, consulta, decisión, delegación, asociación y control. En el segundo se considera la agenda, generación de alternativas, decisión, implementación y evaluación.

Otra vertiente del coeficiente de intencionalidad es qué tanto poder se le comparte a la ciudadanía, tanto en la modalidad como en las fases de la participación. Esta matriz de dos dimensiones expresa de muy buen modo los entrelazamientos complicados que puede tener el funcionamiento de una institución pública, pues la participación puede ser sólo en plan decorativo o en consejos y comités a modo.

Estas cuatro características para observar las instituciones públicas (titularidad de derechos, justiciabilidad, progresividad y participación) son un excelente marco conceptual para considerar los cambios propuestos en esta iniciativa cuyo propósito es adecuar el marco institucional en Guanajuato, particularmente el perfil y la forma de designación del Procurador de los Derechos Humanos.

Publicada el 26 de septiembre del 2000 la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en Guanajuato, por cierto, nombrada así de manera equivocada porque sólo apunta a la actuación en materia de protección de la propia Procuraduría, establece lo siguiente:

⁹ Canto, Manuel... Op. Cit. Pág. 86.

¹⁰ Canto, Manuel. (2004). La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas: la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México. En Canto, M. (coord.), Las exigencias de la sociedad civil: la responsabilidad del Estado, derechos económicos, sociales y culturales (DESC), Barcelona: Icaria y Antrazyt. pp. 4-35.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto determinar la organización, funcionamiento, competencia y procedimientos del organismo protector de los derechos humanos en el Estado de Guanajuato.

Artículo 2o. El organismo a que se refiere el artículo anterior se denominará Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y estará dotado de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley se consideran Derechos Humanos, los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y los contenidos en Tratados, Convenciones y Acuerdos Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Del artículo 2º se lee que uno de sus atributos principales debería ser la autonomía. En términos jurídico-políticos esta característica es complicada de asegurar porque al titular lo nombra el Congreso local, y éste generalmente es dominado por algún partido político cuyo interés, entre otros, es conservar el poder; sin embargo, es obligación de esta Soberanía establecer los mayores y mejores controles y procedimientos en vías a realizar lo referido en la normatividad.

Por el peso otorgado al titular de la Procuraduría, éste o ésta deberá tener una distancia significativa de los poderes ejecutivo y judicial, así como de los poderes fácticos para cumplir la norma, para que esté en condiciones de ser garante de los derechos humanos en Guanajuato. No se puede ser juez y parte cuando en esta delicada tarea se juega algún favor político, compadrazgos o la promesa de futuros puestos en la administración pública.

Los conflictos de interés deben ser reducidos a su mínima expresión y en el mejor de los casos eliminados. La filia política, familiar y económica, entre otros, pueden ser factores obstaculizadores en la función del Procurador o Procuradora. De ahí la necesidad de priorizar a defensoras y defensores provenientes de la sociedad civil que poseen una mirada social desde el lugar de las víctimas.

También la utilización del puesto de Procurador de los Derechos Humanos no puede ser usado como trampolín político. Su nombramiento para otro puesto, antes o después de que concluya su período, podría interpretarse como pago de favores durante el ejercicio de sus funciones.

En la iniciativa no se hace algún juicio de valor sobre las y los funcionarios públicos y tampoco se censuran adscripciones políticas e ideológicas, sólo se considera como un mejor perfil para conducir a la Procuraduría de los Derechos Humanos a quienes desde la lucha directa en favor de las víctimas han trabajado cara a cara, desde abajo y desde adentro, y poseen una convicción surgida de la dura experiencia de atender de forma comprometida las violaciones a los derechos humanos. Esta sensibilidad que no se adquiere en el escritorio, junto con el resto de las características asentadas en la ley, acercaría a una real autonomía, hasta donde esto es posible.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Soriano (2022)¹¹, al hablar del perfil de ombudsperson señala al menos tres requisitos fundamentales:

1. Autonomía real del poder político.
2. Una magistratura ética, que se traduce en el reconocimiento social de la persona como congruente y consistente en su desarrollo personal y profesional.
3. Profundo conocedor de la materia de derechos humanos

A fin de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, es necesario señalar que, de aprobarse la presente iniciativa, se generarían los siguientes impactos:

I. Jurídico. Se reforma el primer párrafo y las fracciones III, IV y V del artículo 11, se reforma el artículo 12, y se adiciona un tercer párrafo al artículo 13, de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, con la finalidad de fortalecer la autonomía de la o el titular de Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado.

II. Administrativo. La presente iniciativa no tiene impacto administrativo.

III. Presupuestario. La aprobación de la presente iniciativa no tiene un impacto presupuestario.

IV. Social. La presente iniciativa contribuye a fortalecer los mecanismos de control orientados hacia la garantía de la autonomía de la o el titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado, con lo cual se abona a la mejora del marco jurídico de defensa y garantía de los derechos humanos en la entidad.

La iniciativa busca mejoras institucionales significativas para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la Procuraduría en atención a una reestructuración necesaria de cara a la experiencia tenida y a los retos de una sociedad más compleja y demandante de políticas públicas, instituciones y programas creíbles.

Metodología acordada para el estudio y dictamen de la iniciativa.

El 1 de junio de 2022 se acordó por unanimidad la siguiente metodología para el estudio y dictamen de la iniciativa:

- a) Remisión de la iniciativa, para solicitar opinión a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato. Señalando como plazo para la remisión de la opinión, el 1 de julio de 2022.
- b) Subir la iniciativa al portal del Congreso del Estado para consulta y participación ciudadana. La cual estará disponible hasta el 1 de julio de 2022.
- c) Solicitar al Instituto de Investigaciones Legislativas su opinión de la iniciativa. Señalando como plazo para la remisión de la opinión, el 1 de julio de 2022.

¹¹ Comentarios sobre la Titularidad de la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos. En este documento el autor propone un conjunto de planteamientos sobre el perfil de la persona titular que fueron considerados en esta iniciativa.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- d) Elaboración de un documento que concentre las observaciones que se hayan formulado a la iniciativa. Tarea que estará a cargo de la secretaría técnica.*
- e) Integrar un grupo de trabajo con:*
 - *Diputadas y diputados que deseen sumarse.*
 - *Un representante de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.*
 - *Un representante del Instituto de Investigaciones Legislativas.*
 - *Asesores y asesoras de la Comisión.*
 - *Secretaría técnica.*
- f) Reunión o reuniones del grupo de trabajo que sean necesarias.*
- g) Reunión de la Comisión para análisis y acuerdos para la elaboración del dictamen.*
- h) Reunión de la Comisión para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.*

Cumplimiento de las acciones acordadas para el estudio y dictamen de la iniciativa.

La iniciativa se remitió a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, quien nos compartió sus aportaciones.

En el marco de la promoción de la participación e inclusión ciudadana en el proceso legislativo se creó un micro sitio en la página del Congreso, invitando a enviar comentarios a la iniciativa. No se recibieron comentarios.

En atención a la petición de la Comisión, el Instituto de Investigaciones Legislativas remitió opinión de la iniciativa.

Conforme al acuerdo tomado por esta Comisión, la secretaría técnica entregó el comparativo que concentró las observaciones formuladas a la iniciativa.

La reunión del grupo de trabajo se realizó el 31 de mayo de 2023. Contamos con la participación del maestro Luis Alberto Estrella Ortega, de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; del maestro Sergio Eduardo Sandoval Ávila, del Instituto de Investigaciones Legislativas; asesores y asesoras de los grupos representados en la Comisión; y la secretaría técnica.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Opiniones compartidas en el proceso de consulta.

A continuación, transcribimos las propuestas y comentarios que se recibieron en el proceso de consulta.

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato en respuesta a la consulta, señaló que:

Observación 1

En relación a los requisitos necesarios para ocupar el cargo de titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato actualmente establece el de gozar de reconocido prestigio profesional y personal en materia de derechos humanos.

La iniciativa pretende adicionar la forma en que deberá acreditarse dicho prestigio de la forma siguiente:

"Artículo 11. - Para ocupar el cargo de Procurador se requiere:

[...]

IV. Gozar de reconocido prestigio profesional y personal en materia de derechos humanos, lo que deberá sustentarse de forma rigurosa con documentos que acrediten explícitamente la experiencia en materia de derechos humanos, por lo menos en los cinco años anteriores a su designación;"

(Nota. - Lo resaltado es propio.)

Respecto de la expresión "reconocido prestigio profesional y personal", para el supuesto de calificación de los perfiles profesionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado expresiones similares al "prestigio personal" como son: "modo honesto de vivir" y "solvenca moral", respecto de las cuales ha declarado su invalidez con los siguientes argumentos:

"su ponderación resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada quien opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación".

"(la designación) ...podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe un sistema de vida honesto, y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan solo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera."¹²

Asimismo, no obstante que se trata de un supuesto distinto, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 118/2015¹³, dicha Suprema Corte señaló en cuanto a la expresión "prestigio profesional", lo siguiente:

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 65/2021, párrafo 54 inciso a). Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?Asunto10=281849>

¹³ Párrafos 235, 252 y 253. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=189900>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"235. De igual forma refiere que el término "prestigio profesional" es subjetivo y ajeno a la conducta sancionable de donde resulta inconstitucional su ponderación para la imposición de sanciones".

...

254. Valorar el prestigio profesional para la imposición de una sanción, atenta contra los elementos de objetividad que deben regir la individualización de una infracción, pues permite que características o cualidades personales sean utilizadas como un elemento a tomar en cuenta para la determinación de la sanción por incumplimiento de la Ley para el Ejercicio Profesional de Michoacán".

Tomando en cuenta lo antes señalado, el margen de configuración que las entidades federativas poseen para establecer requisitos de elegibilidad debe hacerse tomando en cuenta el respeto a los derechos humanos y los principios de no discriminación y proporcionalidad.

Es por ello que, debemos diferenciar entre distinciones y discriminaciones, de forma que, las primeras se caracterizan por ser razonables, proporcionales y objetivas, en tanto que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que generan un detrimento a los derechos humanos¹⁴.

Así, aunque es necesario el establecimiento de requisitos que permitan describir el perfil idóneo de la persona que deberá dirigir a la Procuraduría, la redacción propuesta de "presentar documentos que acrediten explícitamente la experiencia en materia de derechos humanos" para probar lo que se denomina "prestigio profesional y personal", no provee de una base objetiva y razonable para la evaluación de las personas que sean candidatas, lo que debería efectuarse a través de supuestos que permitan una calificación lo más objetiva posible¹⁵.

Observación 2

La iniciativa propone reformar la fracción V del artículo 11, y adicionar un párrafo al artículo 13 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, para establecer limitaciones en los siguientes términos:

"Artículo 11.- Para ocupar el cargo de Procurador se requiere:

[...]

V. No haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, o su equivalente dentro de la administración pública, Procurador General de Justicia o Subprocurador de Justicia, en el año anterior a su designación; no ser o haber sido dirigente de partido político o asociación política a nivel nacional, estatal o municipal o candidato a puesto de elección popular, ni ministro de ningún culto religioso, en los cinco años anteriores a su designación; no desempeñar cargo o empleo público al momento de asumir el cargo, ni actividad que se contraponga a las funciones propias de su encomienda, excepción hecha de las de carácter académico; y

Artículo 13. Quien sea designado como titular...

¹⁴ Acción de Inconstitucionalidad 32/2011.

<https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=133955&Seguimiento10=365>

¹⁵ Como ejemplo podemos citar lo señalado en el artículo 9 fracción III de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que dice lo siguiente:

"Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales".



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

La persona elegida como Titular de la Procuraduría no podrá ocupar cargo público de primer nivel jerárquico dentro de los poderes públicos estatales durante los cinco años siguientes a su designación, a excepción de la actividad académica".

Al respecto, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, las entidades federativas tienen un amplio margen de configuración para instaurar tanto requisitos de elegibilidad como procedimientos y trámites que tengan por objeto acreditarlos; debe señalarse que aquellos requisitos que modifiquen o se adicionen a los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben reunir tres condiciones de validez siguientes:

- "a) Ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos;*
- b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen, y*
- c) Deben ser acordes con los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que México sea parte".¹⁶*

*Sobre ello, la Convención Americana de Derechos Humanos en su apartado de los Derechos Políticos, establece que "la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior exclusivamente por razones de **edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal.**"¹⁷ (Nota.- Lo resaltado es propio)*

También, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en relación al derecho que toda persona tiene al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, que los procesos de nombramiento para cargos en la administración pública deben tener como función, la selección según los méritos y calidades del aspirante, asegurando la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público.¹⁸

Lo anterior se traduce en el hecho de que, para la elección de cargos en la administración pública, deben definirse de manera general y objetiva las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada; las cuales deberán estar directamente relacionadas con el perfil idóneo para el desempeño de la función, a partir de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas con calificaciones, capacidades y competencias requeridas para el desempeño de la función.

Por ello, se debe verificar que, en el diseño de los mecanismos de selección y permanencia, los factores preponderantes sean el mérito personal y la capacidad profesional, de acuerdo a las necesidades específicas de las funciones que se van a desempeñar, para de ese modo, garantizar la igualdad de oportunidades a través de la libre concurrencia sin restricciones que impidan o dificulten la participación.

¹⁶ Acción de Inconstitucionalidad 140/2020, párrafo 143.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=56259158&fecha=06/08/2021#gsc.tab=0

¹⁷ Artículo 23. Derechos Políticos

¹ Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

¹⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

De lo expuesto anteriormente se desprende que, las disposiciones analizadas generarían un trato discriminatorio a las personas contempladas en tales supuestos, tanto por los requisitos de elegibilidad para ser titular de la Procuraduría, como por la prohibición de desempeñar otros empleos una vez terminado el encargo; lo que vulneraría el derecho de ejercer, en igualdad de condiciones, otros derechos como la libertad de trabajo y el derecho de participación en la vida pública; mismos que se encuentran reconocidos constitucionalmente.¹⁹

El Instituto de Investigaciones Legislativas destacó en su conclusión que:

Las reformas propuestas por el iniciante, Diputado David Martínez Mendizábal, son pertinentes. Habría que realizar ajustes en la redacción del texto propuesto en los artículos a reformar, atendiendo a los elementos de técnica legislativa; sin embargo consideramos que hay áreas de oportunidad como en el rubro de plasmar en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, lo referente al proceso interno que realizará el Congreso en su organización y que no debiera estar plasmado en otra norma que no es la propia. Igualmente en la Ley Orgánica del Poder Legislativo debe asignarse la responsabilidad del proceso, a un órgano de gobierno o de una determinada Comisión Legislativa como propone el Diputado iniciante; la emisión y difusión de la Convocatoria; la recopilación de la documentación y cotejo de la misma, entregada por los aspirantes a candidatos; la forma de realizar las entrevistas a los aspirantes que hayan reunido los requisitos y su difusión; los tiempos para la elaboración del Dictamen por parte de la Comisión Legislativa que puede incluir una terna o la relación de los nombres de quienes hayan cumplido el proceso definido en la Convocatoria y solicitar que se incluya en la agenda de las sesiones del Pleno de acuerdo con los tiempos requeridos.

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN.

Nuestra ley orgánica otorga a las comisiones legislativas -en el artículo 89, fracción V-, la atribución de *dictaminar, atender o resolver las iniciativas de Ley o decreto, acuerdos, proposiciones y asuntos que les hayan sido turnados.*

Esta comisión legislativa tiene competencia para el conocimiento y dictamen de los asuntos que se refieran a *las iniciativas de ley o modificaciones, relacionadas con legislación en materia de derechos humanos y atención a grupos vulnerables* (artículo 106 -fracción I- de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato). Con este fundamento, para estudio y dictamen, se turnó la iniciativa que nos ocupa.

¹⁹ CPEUM. "Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad".

Artículo 35.-Son derechos de la ciudadanía:

II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En la mesa de trabajo de análisis de esta iniciativa se expuso por el diputado iniciante que se pretendía:

1. Legitimar al titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.
2. Que el nombramiento fuera acorde a lo que la sociedad necesita.
3. Evitar descalificaciones por su pertenencia política.

En este sentido se propuso adicionar una serie de requisitos.

Si bien se propuso introducir la amplia consulta en el proceso de designación de la persona titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato ante la solicitud de colectivos y especialistas, lo cierto es que el tema de la consulta ya se encuentra regulado en la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.

No está de más apuntar que, en ejercicio de este mecanismo, se presentaron las candidaturas en el proceso de designación del Procurador de los Derechos Humanos del Estado.

Un tema que se discutió en el proceso de análisis fue el de la propuesta para introducir como requisito para ocupar el cargo de procurador, el *contar con licenciaturas y posgrados relacionados con los derechos humanos*. Donde se anotó que más que introducir estos elementos, era necesario el conocimiento y la capacidad. Además de que tendría que valorarse si esta propuesta no resultaba discriminatoria.

Por lo que se sugirió, en su caso, retomar la redacción del artículo 9 -fracción III- de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y señalar que se debería *contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales*.

Por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas se anotó que la propuesta de elevar los requisitos académicos contribuía a la profesionalización y conocimiento de la materia, lo que resultaba conveniente para la Procuraduría de los Derechos Humanos; por lo que se coincidió con la misma.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Respecto de la propuesta de modificación de la fracción IV del artículo 11, por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas se propuso valorar el tema de la comprobación, ya que no toda la experiencia puede ser acreditada en los términos de la propuesta. Pues podría ocurrir que se tenga experiencia en la materia, y no contar con documentación que lo acredite, o haber trabajado en un área que no esté avalada por una institución legalmente establecida.

Advertimos que la propuesta normativa que se pretende incorporar en la fracción V del artículo 11, ya se prevé en las fracciones VI y VII vigentes.

En suma, se estimó pertinente mantener la redacción vigente pues la propuesta pudiera ser discriminatoria.

En el artículo 12 se propuso introducir elementos de temporalidad para la emisión de la convocatoria; para garantizar la participación sobre todo del sector académico; para la dictaminación; y a fin de precisar qué comisión se encargará de elaborar la valoración y el dictamen.

Se discutió sobre la pertinencia de la temporalidad.

Por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas se cuestionó el enunciado *particularmente del sector académico* propuesto en la fracción II, pues esto limitaba la amplia consulta pretendida.

En este sentido, consideramos que debe valorarse esta propuesta al tenor del segundo párrafo del artículo 12, pues en el mismo ya se contemplan los términos de la convocatoria, lo que pudiera ser contradictorio con el texto propuesto.

La fracción tercera propuesta ya se contiene en el tercer párrafo del artículo 12 vigente que señala:

La comisión legislativa que determine la Ley Orgánica del Poder Legislativo, presentará al Pleno del Congreso el dictamen que contendrá hasta tres propuestas para elegir al Procurador.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En lo que toca a precisar en la Ley para la Protección de los Derechos Humanos la Comisión que se encargará de dictaminar, estimamos que no es lo idóneo, pues el nombre de esta comisión pudiera modificarse, lo que obligaría a estar ajustando el ordenamiento sobre el que se dictamina.

La propuesta de último párrafo en el artículo 12, consistente en:

En el dictamen la Comisión de Derechos Humanos y Grupos Vulnerables citará necesariamente argumentos recabados dentro del proceso de consulta pública y considerará, como criterio prioritario en su selección, a las personas que emerjan de los grupos de la sociedad civil especializados en materia de derechos humanos.

No se considera atendible, en función de que el hecho de atender a personas que emerjan de los grupos de la sociedad civil es contrario al texto del segundo párrafo del artículo 12, cuya modificación no se propone.

Por lo expuesto, consideramos que la propuesta contenida en el artículo 12 no fortalece y puede resultar discriminatoria, aunado a que en la exposición de motivos no se contiene el sustento de esta. Por lo que no se atendió.

También se formuló observación respecto de la porción normativa que se pretendía adicionar en el artículo 13, consistente en que *la persona elegida como Titular de la Procuraduría no podrá ocupar cargo público de primer nivel jerárquico dentro de los poderes públicos estatales durante los cinco años siguientes a su designación, a excepción de la actividad académica*. Pues se aludió a que dicha propuesta no era clara, por lo que tendría que precisarse que la prohibición era para cuando se concluyera el encargo.

No se atendió esta propuesta, pues se estimó que la misma podría resultar discriminatoria. Aunado a que en la exposición de motivos tampoco se contiene el sustento de esta.

En mérito de lo expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:



ACUERDO

Único. No resulta procedente la iniciativa a efecto de reformar el primer párrafo y las fracciones III, IV y V del artículo 11, y el artículo 12, y de adicionar un tercer párrafo al artículo 13 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA.

En consecuencia, se ordena el archivo definitivo de la iniciativa.

Guanajuato, Gto., 12 de julio de 2023
La Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables

en contra
Diputado David Martínez Mendizábal

[Signature]
Diputada Janet Melanie Murillo Chávez

[Signature]
Diputado Gustavo Adolfo Alfaro Reyes

[Signature]
Diputada Briseida Anabel Magdaleno González

[Signature]
Diputada Katya Custina Soto Escamilla

