



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 SUSCRITA POR DIPUTADA Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL A EFECTO DE REFORMAR EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO (ELD 243/LXV-I).

A la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables le fue turnada para estudio y dictamen, la iniciativa suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a efecto de reformar el artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.

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 2 de junio 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 29 de junio 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

La semántica de los derechos humanos, según Norberto Bobbio quien ha señalado que la cuestión no resuelta en nuestro tiempo de los derechos humanos no es la de fundamentarlos o justificarlos, en último término de comprenderlos, sino de protegerlos. De tal manera que se trata de una labor preeminentemente política y jurídico positivo. Por ello, considera que más que discutir en definirlos, lo adecuado es definir los medios útiles para defenderlos y evitar su vulneración en forma irreparable¹.

El termino derechos humanos se utiliza al menos en dos acepciones: a) como los instrumentos y mecanismos para controlar y limitar la acción del Estado y; b) como la brújula de los esfuerzos sociales para conseguir el bien común. En el primer caso los derechos humanos deberán entenderse en el contexto de las obligaciones de los Estados que nacen en su Constitución y en el Derecho Internacional Público.

En tanto, Luigi Ferrajoli² propuso la definición teórica, puramente formal o estructural de los derechos humanos, considerándolos "derechos fundamentales", estableciendo su definición como: "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar. Señaló que, como derecho subjetivo, cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica". Y por estatus: "la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas".

En síntesis, conforme a los referidos autores, teóricamente llámense derechos humanos o derechos fundamentales y con independencia de sus diversas definiciones, debe interesar a toda autoridad, la protección y la defensa de los mismos, mediante medidas legislativas, actos administrativos, medidas cautelares o precautorias que tiendan a prevenirlos, hacer cesar su violación o a restituirlos.

La reforma constitucional de junio de 2011, al sistema de derechos humanos en el ámbito jurídico nacional, estableció por un lado la cláusula de apertura o permisión en su párrafo primero, para aplicar los Tratados Internacionales de los que México es parte y son aprobados por el Senado y, además, que no contravengan las disposiciones constitucionales.

Es decir, esta reforma, contrario a lo que se piensa, reforzó la supremacía constitucional en México, plasmada en el artículo 133 de la CPEUM. La cláusula de apertura, como podrá verse del propio diseño del párrafo primero aludido, señala en forma sistemática con el artículo 133, que la Constitución continua siendo la norma máxima en nuestro país y que toda la producción normativa debe alinearse con la misma. Sin olvidar que los tratados y sus normas que se refieran a derechos humanos, tienen el mismo rango constitucional en México.

Este artículo 10 de la Carta Fundamental en su párrafo segundo, introduce la vigencia del principio pro homine o pro persona y del principio de interpretación conforme, es decir, se debe buscar la mayor protección de los derechos humanos de las personas que se encuentren en territorio nacional y siempre interpretando las normas y criterios más expansivos para su protección, en base a los principios establecidos.

¹ Ramírez García, Hugo y Pallares Yabur, Pedro de Jesús. "Derechos Humanos" Promoción y defensa de la dignidad. Editorial Tirant lo Blanch. México 2021, Págs. 49 y sig.

² Ferrajoli, Luigi. "Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales". Editorial Trotta. Madrid, España. 2001, páginas 19 y sig.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Sin embargo, es preciso apuntar que los derechos humanos deben ser protegidos por todas las autoridades, incluido el ámbito legislativo, conforme a la redacción del párrafo tercero que a letra dice:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De la lectura de dicho precepto, puede desprenderse con claridad que dicha norma constitucional ha establecido que son las autoridades las que deben proteger los derechos humanos de las personas que tengan carácter de personas humanas, aún cuando es de explorado derecho que, las personas jurídico colectivas también se consideran como poseedoras de derechos fundamentales, que no humanos, por la composición de personas físicas que tienen en su constitución jurídica.

En armonía con lo antes dicho, la Carta Fundamental en su artículo 102, apartado B, en la misma reforma de 2011 estableció:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.”

De dicho dispositivo es fácil entender que se reforzó la constitución de los organismos de protección de los derechos humanos, denominados en las leyes secundarias Comisiones o Procuradurías de los Derechos Humanos.

Son estos órganos protectores de los Derechos Humanos, los obligados primarios para hacer prevalecer el respeto y la protección de los derechos humanos de las personas, tal como lo establece el párrafo tercero del artículo 1º Constitucional, que a la letra dice:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen 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 los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Ahora bien, la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Estado, mediante Decreto número 369 de fecha 26 de septiembre del año 2000 dos mil, ya desde entonces otorgó facultades a la Procuraduría de los Derechos Humanos en esta entidad, para proteger los derechos humanos, pero no solamente cuando se han cometido las violaciones, sino que también en forma preventiva antes de que las violaciones se consumen de forma irreparable. Tal facultad se otorgó al o la Titular de la Procuraduría o a los o las Subprocuradoras, a efecto de que en el caso de violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades sobre los particulares, dotando de esta herramienta de intervención sólo para hacer cesar o restituir cualquier violación, sin incluir la conservación del derecho humano que en forma inminente puede ser vulnerado. Dicha facultad se plasmó en el artículo 45 de la precitada ley de la materia, al señalar en forma textual:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

"Artículo 45.- *El Procurador o los Subprocuradores podrán solicitar a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas, reclamadas, iniciadas oficiosamente o la producción de daños de difícil reparación de las personas afectadas, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.*

La autoridad a quien se solicitó la medida, deberá informar su aceptación o no, en un término no mayor de veinticuatro horas."

*No obstante lo anterior, como puede ser observado, dicho dispositivo faculta a los funcionarios del órgano protector de los derechos humanos para que soliciten a las autoridades competentes, que se tomen las "**medidas necesarias**" para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos, o bien, que se produzcan daños de difícil reparación de las personas afectadas, así como la modificación cuando las condiciones que las justifican cambien; sin embargo la ley local no especifica qué tipo de medidas deben tomarse, lo que se considera pudiese afectar la seguridad jurídica en el procedimiento en que se realice la solicitud a las autoridades responsables.*

Por ello, se sugiere que a efecto de clarificar este aspecto, es necesario especificar qué tipo de medidas puede solicitar la Procuraduría de los Derechos Humanos a efecto de que se evite la consumación irreparable de las presuntas violaciones a derechos humanos y evitar que se consumen daños de difícil reparación, puesto debemos entender que en cada asunto o caso que se presente será variada la medida necesaria para evitar la consumación irreparable. Asimismo incluir las medidas para conservar los derechos humanos de las personas, que estén o se encuentren en peligro inminente de ser violentados.

Considerando que en todas las materias se aplica en la actualidad por criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de apariencia del buen derecho, donde la autoridad hace una valoración previa de las violaciones a derechos humanos, sin que ello signifique que necesariamente la vulneración se determine actualizada en la resolución final del proceso respectivo, es por lo que en materia de derechos humanos se sugiere que a efecto de esclarecer con mayor rigor técnico la solicitud que puede hacer el órgano protector de los derechos humanos, es por lo que se considera pertinente incorporar en este precepto, que la solicitud estribe en medidas precautorias y en medidas cautelares, dependiendo de la naturaleza del caso específico y sus características particulares, en forma previa y no esperar hasta en tanto se desahogue el procedimiento iniciado de oficio o mediante la queja y se emita la recomendación correspondiente.

Ahora bien, las medidas precautorias o cautelares se definen por la doctrina como los instrumentos que puede decretar la autoridad, a solicitud de las partes o de oficio, con la finalidad de conservar la materia del litigio o del asunto en controversia, así como para evitar un grave e irreparable daño a algún sujeto procesal o parte o bien, a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.

Dichas medidas deberán tener como propósito conservar, hacer cesar o suspender cualquier violación o restituir a la o las personas quejas en el goce de sus derechos humanos presuntamente violentados, o bien, afectadas, cuando se inicia el procedimiento, por queja o de oficio.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Además, dichas medidas precautorias o cautelares sólo serán solicitadas a juicio de la Procuraduría de los Derechos Humanos, en los casos en que estima que se realizan graves presuntas violaciones, o bien, que resulten de difícil o imposible reparación del daño causado o que pudiesen hacer imposible la restitución al afectado, en el goce de sus derechos humanos. Incorporándose en la presente iniciativa la facultad de solicitar la modificación de la o las medidas cuando resulten insuficientes.

Por otro lado la solicitud que realice la Procuraduría a la o las autoridades no tendrá efectos vinculatorios, y quedará como a la fecha, bajo la estricta responsabilidad de la o las autoridades el considerar la solicitud o no, pero deberán responder dentro del plazo no mayor a tres días naturales, si aceptan o no aplicar la medida precautoria o cautelar solicitada.

La incorporación de la presente iniciativa a la Ley de Protección de los Derechos Humanos, otorga mayor posibilidad de que en los casos señalados la Procuraduría pueda solicitar las medidas antes invocadas y procurar la conservación del respeto a los derechos humanos de las personas o evitar la consumación irreparable de la violación de derechos humanos, así mismo impedir los daños de difícil o imposible reparación en perjuicio de los ciudadanos.

Es por eso que esta fracción parlamentaria considera que el referido artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, debe ser reformado para incorporar la facultad de que la Procuraduría de los Derechos Humanos en esta entidad esté en posibilidad de solicitar a las autoridades responsables la aceptación de medidas precautoria y cautelares que se le propondrán por parte del órgano protector de los derechos humanos; medidas de las cuales no es factible formular un catálogo, dado que ello representaría el encasillar la solicitud en forma taxativa, y en materia de derechos humanos ello, no es factible, dado que cada asunto tendrá sus características peculiares, y la o las medidas propuestas dependerán del análisis de los hechos materia de la queja o los recabados de oficio por la Procuraduría.

Además, consideramos que es necesario clarificar que dichas medidas sólo procederán cuando se trate de presuntas violaciones graves a derechos humanos o para evitar la producción de daños de difícil o imposible reparación, teniendo la oportunidad la Procuraduría de solicitar la ampliación de la o las medidas cuando resulten insuficientes para lograr la protección del o los derechos humanos presuntamente violados o en peligro inminente de ser vulnerados.

Por otro lado, es de vital importancia que en caso de aceptar la medida o medidas solicitadas la autoridad competente informe sobre las acciones, o bien, las abstenciones de continuar realizando la presunta violación, aportando la evidencia correspondiente.

En síntesis, las medidas precautorias o cautelares tendrán por objeto el conservar el derecho humano que está en peligro inminente de ser vulnerado, hacer cesar las presuntas violaciones cuando haya iniciado las mismas, o bien, restituir las cosas al estado de goce pleno de los derechos humanos de la o las personas afectadas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

*Considerando que aportando estas modificaciones se dota a la Procuraduría de mayores herramientas para solicitar la implementación de medidas precautorias o cautelares en forma inicial al procedimientos de investigaciones de posible violaciones a derechos humanos y no esperar a que se instaure el procedimiento, se determine la violación o violaciones a derechos humanos y se emitan la o las recomendaciones respectivas, cuando en los casos propuestos, la restitución de los derechos humanos podrían ser de imposible reparación al igual que los daños producidos, por lo que el anticiparse con estas medidas en el procedimiento resulta benéfico para los gobernados, y por otro lado, se le otorga seguridad jurídica a efecto de que el órgano protector de los derechos humanos, así como la o las autoridades responsables, cumplan con el mandato constitucional establecido en el párrafo tercero del artículo 1º, para promover, respetar, **proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*

En tal sentido nos permitimos proponer que el artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, quede en la forma siguiente:

...

De ser aprobada, la presente iniciativa, tendrá los siguientes impactos, de conformidad con el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato:

I. Impacto jurídico: *Se otorga a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, la posibilidad de solicitar a las autoridades competentes medidas precautorias o cautelares cuando se trate de presuntas violaciones graves a los derechos humanos, o hagan difícil o imposible la reparación del daño, para el efecto de que los derechos humanos de las personas se mantengan conservados ante inminentes violaciones, o bien, se hagan cesar las presuntas violaciones o restituir a las personas en el goce de sus derechos humanos. Así como modificarlas, en caso de que sean insuficientes, y que la autoridad responsable, de aceptar la medida, acredite con evidencia las acciones realizadas o las abstenciones en la continuación de presuntas violaciones.*

II. Impacto administrativo: *No se advierte impacto administrativo.*

III. Impacto presupuestario: *No se percibe.*

IV. Impacto social: *Con esta facultad de solicitar medidas precautorias o cautelares la Procuraduría podrá intervenir en favor de los ciudadanos para conservar los derechos humanos de las personas, hacer cesar las violaciones o restituir las realizadas por la o las autoridades responsables, sin esperar a que se sustancie el procedimiento y se emita la recomendación correspondiente, ello, en beneficio de los ciudadanos.*

Metodología acordada para el estudio y dictamen de la iniciativa.

El 27 de julio de 2022 se acordó por unanimidad la siguiente metodología para el estudio y dictamen de la iniciativa:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- 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 26 de agosto de 2022.*
- b) *Subir la iniciativa al portal del Congreso del Estado para consulta y participación ciudadana. La cual estará disponible hasta el 26 de agosto de 2022.*
- c) *Solicitar al Instituto de Investigaciones Legislativas su opinión de la iniciativa. Señalando como plazo para la remisión de la opinión, el 26 de agosto de 2022.*
- 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 Alfredo Sainez Araiza, del Instituto de Investigaciones Legislativas; de asesores y asesoras de los grupos representados en la Comisión; y la secretaría técnica.

Asimismo, el 31 de agosto de 2023 se celebró una mesa de trabajo interna para definir la redacción de la propuesta normativa.

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:

Comentario.

La Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato³, señala:

*"Artículo 45.- El Procurador o los Subprocuradores podrán solicitar a las autoridades competentes, que se tomen todas las **medidas necesarias** para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas, reclamadas, iniciadas oficiosamente o la producción de daños de difícil reparación de las personas afectadas, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.*

La autoridad a quien se solicitó la medida, deberá informar su aceptación o no, en un término no mayor de veinticuatro horas".

(Nota. - Lo resaltado es propio)

³ Cfr. Artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato. Consultable en: https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3355/LPPDHEG_PO_05_04_2022.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En este sentido, se debe precisar que, aun y cuando en la Ley se denominan medidas necesarias; a nivel reglamentario se hace referencia a medidas cautelares o precautorias;⁴ a efecto de que, cuando se encuentre en proceso una investigación derivada de una queja, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos sin mayores formalidades. Por lo tanto, la iniciativa propone modificar la denominación de medidas necesarias por medidas cautelares o precautorias lo cual se considera adecuado.

Observación Primera.

En el primer párrafo del artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato se propone en la iniciativa:

*"Artículo 45.- El Procurador o los Subprocuradores podrán solicitar a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares que estime necesarias **y procederán únicamente** para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas, reclamadas, iniciadas oficiosamente o la producción de daños de difícil reparación de las personas afectadas, así como solicitar su modificación cuando sean insuficientes o cambien las situaciones que las justificaron.*

(Nota. - Lo resaltado es propio)

Al respecto, debe mencionarse que el uso del término "únicamente" implica plasmar que solo en esos particulares casos se tomarían las medidas precautorias o cautelares, lo cual de hecho así sucede; sin embargo, y no obstante que tal palabra no modifica de fondo, los supuestos en que se tomarían dichas medidas; representa un término de significado limitativo, que sería susceptible de ser empleado por aquella autoridad que en un determinado supuesto no quisiera aceptar la medida precautoria o cautelar, por lo que se sugiere no agregar: "...y procederán únicamente ..." al artículo vigente de la Ley.

Observación Segunda.

La iniciativa propone la adición de un segundo párrafo en el artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato con la siguiente redacción:

"Las medidas precautorias o cautelares tienen por objeto conservar, cesar o restituir a la persona en el goce de sus derechos humanos."

Sobre dicha propuesta, a efecto de mayor claridad en lo relativo al uso del término cesar, y evitar que se interprete inadecuadamente, respetuosamente se propone eliminar dicha palabra y que quede la redacción de la siguiente forma:

"Las medidas precautorias o cautelares tienen por objeto conservar y restituir el goce de los derechos humanos a la persona afectada."

⁴ ARTÍCULO 99.- Para los efectos del artículo 45 de la Ley, se entienden por medidas precautorias o cautelares todas aquellas acciones y omisiones que el Titular de la Procuraduría o de alguna Subprocuraduría soliciten a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos. Reglamento Interno de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato. Consultable en: http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2021&file=PO_11_3ra_Parte_20210115.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

El Instituto de Investigaciones Legislativas destacó en su conclusión que:

I. Resumen ejecutivo

De acuerdo con la metodología y en atención a la solicitud de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables para que se elabore un estudio de la iniciativa que reforma el artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, suscrita por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; el Instituto de Investigaciones Legislativas se dio a la tarea de consultar los 32 portales de los congresos locales, hacer el acopio de las leyes estatales en materia de derechos humanos y hacer el análisis documental; tomó como base la metodología cualitativa, particularmente, los métodos comparado, jurídicos y análisis de tratados internacionales; constituciones federal y local, tesis jurisprudencial, las leyes y reglamentos de los organismos garantes de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como estatal; así como el análisis de la iniciativa de ley en comento con rigor metodológico aplicando las racionalidades lingüísticas y lógico formal.

En este contexto, se emiten las siguientes observaciones:

*1. En los ámbitos internacional, nacional y local las **medidas cautelares o precautorias** se encuentran definidas y establecidas en diferentes marcos normativos, tales como: la Convención Americana de Derechos Humanos, el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Ley y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y, en la mayoría de las legislaciones locales en materia de derechos humanos; y,*

*2. En este rubro, el estado de Guanajuato no es la excepción; así lo confirma, el artículo 99 del Reglamento Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato que reglamenta la operación y funcionamiento de la Procuraduría en comento; y remite al artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato para que el titular de la Procuraduría o Subprocuraduría pueda solicitar a las autoridades competentes **medidas precautorias o cautelares para conservar o restituir a una persona en el goce de sus derechos humanos.***

Derivado de lo anterior, se afirma que:

La iniciativa que reforma al artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato está contemplada, en mayor o menor medida, a rango reglamentario; es decir, en el Reglamento Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; sin embargo, considerando que la jerarquía de la Ley está por encima del Reglamento en comento y a efecto de dar seguridad jurídica, la iniciativa de reforma a la ley se considera viable jurídicamente.

...

e) Conclusiones

Todas las autoridades –entes públicos– tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Fundamentalmente, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En este tenor, en atención a la metodología y a la solicitud de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables de llevar a cabo un estudio respecto a la iniciativa que reforma el artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, el Instituto de Investigaciones Legislativas tomó como base los métodos comparado, jurídicos y de análisis de las declaraciones y tratados internacionales, de las constituciones federal y local, tesis jurisprudencial, de las leyes y reglamentos de los organismos garantes de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como estatal; así como el análisis de la iniciativa de ley en comento con rigor metodológico. A la par de consultar los 32 portales de los congresos locales, hacer el acopio y análisis de las leyes estatales en materia de derechos humanos.

Derivado de lo anterior, se observa:

*1. En los ámbitos internacional, nacional y local las **medidas cautelares** se encuentran definidas y establecidas en diferentes marcos normativos:*

a) A nivel internacional, en la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que señalan los lineamientos que marcan las condiciones y alcances de las medidas cautelares;

b) A nivel nacional, en la Ley y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto a las facultades que tiene el visitador general para solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares; y,

*c) En el ámbito local, en perspectiva de derecho comparado, la mayoría de las entidades federativas cuentan medidas cautelares o medidas precautorias en sus legislaciones en materia de derechos humanos, a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En este rubro, el estado de Guanajuato no es la excepción, así lo confirma, el artículo 99 del Reglamento Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato que reglamenta la operación y funcionamiento de la Procuraduría en comento; y remite al artículo 45 de la Ley para la Protección de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato para que el titular de la Procuraduría o Subprocuraduría puede solicitar a las autoridades competentes **medidas precautorias o cautelares para conservar o restituir a una persona en el goce de sus derechos humanos**. No obstante, el Reglamento en comento delimita las "medidas necesarias" suscritas en el texto vigente del artículo 45 la Ley, de manera implícita, a las "medidas precautorias o cautelares" sin establecerlo de manera expresa.*

En este contexto, el Instituto de Investigaciones Legislativas considerando que la jerarquía de la Ley está por encima del Reglamento en comento y a efecto de dar seguridad jurídica, la iniciativa de reforma a la ley se considera viable jurídicamente.



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.

En la mesa de trabajo se expuso que la iniciativa abona al principio pro homine o pro persona, pues se pretende dotar a la Procuraduría de los Derechos Humanos de las herramientas para que pueda actuar de manera inmediata y evitar la consumación irreparable de violaciones o presuntas violaciones a derechos humanos.

Por parte del representante de la Procuraduría de los Derechos Humanos se reiteró que, aun cuando la ley hace referencia a medidas necesarias, en el reglamento del organismo protector si se denominan medidas cautelares o precautorias, a efecto de que cuando se encuentre en proceso una investigación derivada de una queja se conserve o restituya a la persona en el goce de sus derechos humanos sin mayores formalidades. Por lo que estimaban atinada la propuesta.

Quienes dictaminamos estamos a favor de la reforma del artículo 45 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos, con algunos ajustes en la redacción.

Acordamos suprimir el enunciado *procederán únicamente*, a fin de evitar que alguna autoridad argumente que en un determinado supuesto no se aceptará la medida precautoria o cautelar. Esto en el primer párrafo.

También, en el primer párrafo, acordamos eliminar la expresión *sean insuficientes*, para que no se limiten el tipo de medidas que pudieran en dado caso establecerse.



Respecto de la propuesta del segundo párrafo, se sugirió eliminar la palabra *cesar*, pues no es el propósito de las medidas cesar el goce de los derechos.

También se hizo referencia a la discrepancia del plazo para la aceptación de la medida. Pues en la exposición de motivos se aludía a tres días naturales y en la propuesta normativa a veinticuatro horas. En este punto atendimos al texto del decreto.

De igual manera se expuso que no se definían estas medidas, pero se determinó la pertinencia de no hacerlo.

AGENDA 2030.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible se rigen por tres principios fundamentales: no dejar a nadie atrás; una agenda universal, pero de apropiación nacional; y una agenda integral.

El Poder Legislativo como parte del Estado mexicano, tiene una responsabilidad fundamental en el compromiso adquirido para alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas, a través de las cuatro dimensiones de acción, a saber: 1. Creación y reforma de leyes; 2. Seguimiento a la planeación y al presupuesto; 3. Promoción de la participación ciudadana; y 4. Monitoreo de la actividad gubernamental.

Destacamos que este dictamen tiene incidencia en el objetivo 16. PROMOVER SOCIEDADES PACÍFICAS E INCLUSIVAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA TODOS Y CONSTRUIR A TODOS LOS NIVELES INSTITUCIONES EFICACES E INCLUSIVAS QUE RINDAN CUENTAS.

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



DECRETO

Artículo Único. Se reforma el artículo 45 de la **Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato**, para quedar como sigue:

«**Artículo 45.-** El Procurador o los Subprocuradores podrán solicitar a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares que estimen necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas, reclamadas, iniciadas oficiosamente o la producción de daños de difícil reparación de las personas afectadas, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Las medidas precautorias o cautelares tienen por objeto conservar o restituir a la persona en el goce de sus derechos humanos.

La autoridad a quien se solicitó la medida deberá informar su aceptación o no, en un término no mayor de veinticuatro horas y comunicar, en su caso, las acciones o bien la abstención de continuar realizando las presuntas violaciones, agregando la evidencia que lo acredite.»

TRANSITORIO

Artículo Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Guanajuato, Gto., 8 de septiembre de 2023
La Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables

Diputado David Martínez Mendizábal

Diputada Janet Melanie Murillo Chávez

Diputado Gustavo Adolfo Alfaro Reyes

Diputada Briseida Anabel Magdaleno González

Diputada Katya Cristina Soto Escamilla