H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DICTAMEN QUE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES PRESENTA AL PLENO DEL CONGRESO, DE 2 INICIATIVAS QUE PROPONEN LA REFORMA Y ADICIÓN DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO, IDENTIFICADAS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTE: (ELD 266/LXV-I) Y (ELD 121B/LXVI-I).

A la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables le fueron turnadas para estudio y dictamen, las siguientes iniciativas que proponen la reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato:

1. Suscrita por la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA ante la Sexagésima Quinta Legislatura, a fin de reformar y adicionar diversos artículos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato (ELD 266/LXV-I).

2. Formulada por la Gobernadora del Estado a fin de reformar, adicionar y derogar diversos artículos del Código Penal del Estado de Guanajuato, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato y de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, en la parte correspondiente al segundo ordenamiento (ELD 121B/LXVI-I).

Analizadas las iniciativas 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:

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C O N S I D E R A C I O N E S

PROCESO LEGISLATIVO SEGUIDO PARA CADA INICIATIVA.

1. Iniciativa suscrita por la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA ante la Sexagésima Quinta Legislatura, a fin de reformar y adicionar diversos artículos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato (ELD 266/LXV-I).

En sesión ordinaria del 16 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.

En reunión de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables de fecha 29 de junio de 2022, se dio cuenta con la iniciativa.

Propósito de la iniciativa.

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

> *La violencia que cada vez es más frecuente en Guanajuato ha venido orillando a las personas a dejar de ejercer su profesión o actividad por miedo, y más cuando se trata de una actividad como la de periodista o defensor de los derechos humanos.*
>
> *El rol de los periodistas en una sociedad como en la que actualmente vivimos es de suma importancia, ya que son el conducto directo por el que las y los guanajuatenses podemos conocer, incluso desde la fuente, los hechos que ocurren en el estado, dando las herramientas a la ciudadanía para mantenerse informada y así poder tomar las mejores decisiones para su comunidad. Por esta razón es llamado el Cuarto Poder.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Por su parte, los defensores de los derechos humanos también han cobrado relevancia en la búsqueda de la verdad. En algunos casos como en nuestro estado, son las propias organizaciones de la sociedad civil las que defienden e incluso investigan los delitos que por obligación debería hacer el gobierno local.

Sin embargo, la cada vez mayor presencia de defensores de los derechos humanos y del periodismo han tenido como consecuencia un aumento en las amenazas y acciones de violencia en contra de los "buscadores de la verdad", sin que el gobierno pueda asegurar su protección ni mucho menos castigo a los criminales.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) coinciden que los principales factores que incrementan la vulnerabilidad de las periodistas y defensores de derechos humanos son:

1. *El incremento de la violencia,*
2. *La falta de reconocimiento al trabajo que realizan las personas defensoras de los derechos humano y periodistas, y*
3. *Los niveles altos de impunidad.*

Estos tres factores han sido plenamente estudiados y sujetos de recomendaciones por organizaciones nacionales e internacionales, sin que hasta el momento hayamos visto resultados concretos.

En Guanajuato se vive cada vez más la inseguridad, particularmente con las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, por la escalada de la violencia y la impunidad.

A principios de este mes, la CIDH emitió su Informe Anual 2021, el cual incluye un capítulo sobre el seguimiento de recomendaciones formuladas en sus informes de país o temáticos[1], y como bien lo dio a conocer el portal de Animal Político en su reportaje La lucha cotidiana de los derechos humanos por Centro Prodh[2], se presentaron los siguientes acontecimientos:

Para Guanajuato, "la CIDH repudió públicamente el asesinato de Javier Barajas, (integrante de la organización "Mariposas Destellando, Buscando Corazones y Justicia", hoy llamada "Ángeles de Pie por Ti") en circunstancias no esclarecidas. Al respeto, el Centro PRODH, indicó que Javier Barajas era hermano de Guadalupe Barajas, quien desapareció en febrero de 2020 y desde ese momento, tanto Javier, como sus padres, se abocaron a su búsqueda, hallando diversas fosas clandestinas, hasta que finalmente en febrero de 2021 identificaron el cuerpo de Guadalupe en la fosa clandestina de Salvatierra, Guanajuato, junto con otros 80 cuerpos. Asimismo, se comunicó a la CIDH que el señor Barajas trabajó en la Comisión Estatal de Búsqueda de Guanajuato y junto con su familia tuvo una participación con los colectivos de familiares en las búsquedas realizadas en dicho estado. Según lo informado, desde el hallazgo de la fosa de Salvatierra se incrementaron las amenazas y seguimientos en su contra, hasta su asesinato, actualmente se

[1] https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/IA2021cap5.MX-es.pdf
[2] https://www.animalpolitico.com/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/cidh-en-mexico-se-violanderechos-humanos/

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

encuentran detenidas y procesadas por homicidio dos personas y su familia se encuentra desplazada por seguridad. A este asesinato se sumaron diversos incidentes de seguridad y amenazas contra familiares que realizan las búsquedas en Guanajuato, donde al menos cuatro familiares refieren recibir amenazas derivadas de su papel en la búsqueda de sus familiares."

De igual manera, se denuncia que, el 21 de mayo de 2021, "… un sujeto desconocido habría agredido físicamente a Luis Raúl Aguilar Pérez, fundador de los medios digitales Pénjamo.Biz y Pénjamo.Biz 2.0, cuando regresaba a su casa en la localidad de Pénjamo, Guanajuato. El reportero habría resultado herido en los brazos y el cuello, y debió ser intervenido quirúrgicamente en un hospital local, según información de fuente pública…"

Otro hecho denunciado ante la CIDH fue el ocurrido el 5 de septiembre de 2021 en la ciudad de León, cuando un hombre asesinó a Devanny Cardiel, activista reconocida por defender los derechos de las personas trans.

Este homicidio fue cubierto por el portal Presentes el 9 de septiembre de 2021[3] *donde claramente describe lo que sufren las personas de la comunidad LGBT+, y más aún cuando se dedican a la protección de los derechos humanos.*

"Y es que Guanajuato ha sido uno de los estados históricamente más conservadores de México. Además, el robo de combustible; las disputas territoriales entre grupos del narcotráfico; la actual estrategia de seguridad: mantener al ejército y la Guardia Nacional en las calles; la negación e impunidad de violaciones graves a derechos humanos como la desaparición de personas y la crisis forense, y la creciente violencia feminicida lo han convertido, en el último lustro, en uno de los estados más violentos."

Si bien, en nuestra legislación contamos con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, publicada el 26 de octubre de 2017, no se han alcanzado las acciones requeridas para inhibir las agresiones y muertes en contra de los activistas y periodistas por ser una legislación deficiente, en virtud de que no cuenta con los alcances y herramientas necesarias para que los hechos delictivos sean esclarecidos y juzgados.

El problema del texto vigente es que solamente contempla las medidas de protección sin que se obligue a las autoridades a investigar y llevar a juicio a quienes amenazan a las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, tomando en consideración que nuestro Código Penal contempla los delitos de Amenaza y Acecho como conductas que deben ser castigadas con penas privativas de la libertad.

[3] https://agenciapresentes.org/2021/09/09/asesinan-a-dos-activistas-trans-en-mexico-sus-comunidades-exigenjusticia-en-medio-de-la-violencia/

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Por lo tanto, no es de celebrarse que en el año 2021 se hayan activado 43 mecanismos de protección de periodistas y defensores de derechos humanos tal como lo dio a conocer en entrevista la Secretaría de Gobierno Libia García Muñoz Ledo,[4] sin que al momento se hayan capturado y llevado ante la justicia a las personas que impunemente amedrentan a los "buscadores de la verdad".

Las Personas Defensoras de Derechos Humanos y los Periodistas llevan a cabo actividades de suma importancia y valor social; sin embargo, esa misma importancia los ha situado como un grupo especialmente vulnerable que constantemente sufre amenazas, ataques, agresiones que incluso culminan acabando con sus vidas o la de sus familias; por lo que las leyes enfocadas en su protección deben ser perfeccionadas a fin de ampliar y perfeccionar el espectro de salvaguarda que poseen. En este orden de ideas, la presente iniciativa busca incluir dentro del Objeto de la Ley la obligación de las autoridades de investigar el origen de las agresiones y amenazas que reciban los periodistas o las personas defensoras de derechos humanos y que dicha investigación culmine con el esclarecimiento o sanción a los responsables.

Con dicha modificación se establece una garantía para salvaguardar el derecho de acceso a la justicia de quienes ejercen dichas profesiones; asimismo, se incorporan las figuras de la coerción, censura o control de los medios de comunicación o periodistas dentro del concepto de agresiones, a fin de adecuar dicho concepto a otras conductas que resultan igualmente nocivas para el ejercicio de la libertad de expresión.

En el mismo sentido y con la finalidad de aumentar la esfera de protección que actualmente reconoce esta ley, se incluye a las amenazas como los actos de intimidación o advertencia que igualmente tienen como finalidad coartar alguno de los derechos de los periodistas y de las personas defensoras de derechos humanos o interferir en su labor y que por lo tanto deben ser igualmente investigados, monitoreados y atendidos por las autoridades correspondientes a través de las medidas preventivas y de protección que contempla la ley que se propone modificar. Además, para dar certeza jurídica a los beneficiarios de la ley es que se incorpora la obligación de la autoridad de notificar personalmente y mediante un dictamen debidamente fundados y motivado el retiro de las medidas; justificando en su caso, las razones por las cuales el Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas considera que las mismas ya no son necesarias para proteger la vida, integridad, libertad o seguridad del beneficiario.

Vale la pena destacar que todas las modificaciones propuestas tienen como finalidad ampliar la esfera de protección que actualmente brinda esta ley, respondiendo a los acontecimientos actuales que nos orillan a actualizar los supuestos en que este marco jurídico es aplicable.

Para dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato; de aprobarse la presente iniciativa se generarían los siguientes impactos:

[4] https://www.milenio.com/politica/comunidad/dan-proteccion-a-43-periodistas-y-defensores-derechosguanajuato-2021

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

I. Jurídico
De aprobarse la presente iniciativa se ampliará el espectro de protección jurídica de las personas defensoras de derechos humanos y de los periodistas en el Estado de Guanajuato; incorporando la obligación no sólo de otorgar medidas preventivas; sino también de que las autoridades cumplan con su obligación de llevar a cabo la investigación de las agresiones.

II. Administrativo
De aprobarse la presente iniciativa se deberán realizar los ajustes correspondientes a los trabajos que actualmente realiza el Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato y su Secretaría Técnica.

III. Presupuestario
De aprobarse la presente iniciativa no se prevé impacto presupuestario alguno.

IV. Social
La aprobación del presente Decreto coadyuvará a garantizar el derecho a la información de las y los guanajuatenses y a perfeccionar el derecho a la libertad de expresión de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas; contribuyendo además a la formación de una sociedad más democrática y participativa en el estado.

Metodología acordada para el estudio y dictamen de la iniciativa.

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

a) *Remisión de la iniciativa, para solicitar opinión a:*
- *Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato, por conducto de su secretaría técnica.*
- *Periodistas y defensores de derechos humanos que integran el Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato.*
- *Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.*
- *Coordinación General Jurídica.*

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, el 26 de agosto de 2022.*

Revisión de la consistencia legal en paralelo a la consulta.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

d) *En su caso, en un ejercicio de participación ciudadana, celebrar reuniones con periodistas y organizaciones que compartan su visión en el tema de la iniciativa.*

e) *Elaboración de un documento que concentre las observaciones que se hayan formulado a la iniciativa. Tarea que estará a cargo de la secretaría técnica.*

f) *En su caso, integrar un grupo de trabajo con:*
- *Diputadas y diputados que deseen sumarse.*
- *Un representante del Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato.*
- *Un representante de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.*
- *Un representante de la Coordinación General Jurídica.*
- *Un representante del Instituto de Investigaciones Legislativas.*
- *Asesores y asesoras de la Comisión.*
- *Secretaría técnica.*

g) *En su caso, reunión o reuniones del grupo de trabajo que sean necesarias.*

h) *Reunión de la Comisión para análisis y acuerdos para la elaboración del dictamen.*

i) *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.

En el proceso de consulta, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato compartió su opinión de la iniciativa.

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.

El 5 de junio de 2023 la secretaría técnica entregó un comparativo de la iniciativa y los comentarios remitidos por parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y el Instituto de Investigaciones Legislativas.

En el proceso de estudio y dictamen, el diputado David Martínez Mendizábal propuso que, previo a acordar —en su caso— en un ejercicio de participación ciudadana la celebración de reuniones con periodistas y organizaciones que compartan su visión en el tema de la iniciativa, se ampliara la metodología para realizar una consulta —a través de la página del Congreso— a periodistas y personas defensoras de derechos humanos que no integran el Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato, a efecto de conocer su opinión. Propuesta que no se aprobó.

En fecha 7 de junio de 2023, en un ejercicio de revisión de la consistencia legal, la diputada Briseida Anabel Magdaleno González expuso una serie de consideraciones para dictaminar en sentido negativo la iniciativa; y propuso dictaminar en estos términos, lo que fue aprobado por mayoría.

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 primera.

La iniciativa propone adicionar un segundo párrafo al artículo 1 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, así como reformar las fracciones 1, II y VIII del artículo 3, recorriéndose en su orden las subsecuentes, en los siguientes términos:

"Artículo 1. …

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

*Las **agresiones y amenazas** a personas defensoras de derechos humanos y periodistas deberán ser investigadas y atendidas de manera inmediata por las autoridades correspondientes. **Dentro de la atención brindada, las autoridades deberán cumplir con su obligación de investigar integralmente el origen de las agresiones** hasta lograr su esclarecimiento o la sanción correspondiente a los responsables, garantizando a los peticionarios o beneficiarios el derecho de acceso a la justicia".*

"Artículo 3. …

***I. Agresiones:** el daño a la integridad física, psicológica, moral, económica, patrimonial o sexual, **amenaza,** hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran personas defensoras de derechos humanos y periodistas o bien de manera indirecta sobre su cónyuge, concubina, pareja, hijos, familiares, amigos, compañeros de trabajo o empresa.*

Las agresiones incluyen toda conducta que de cualquier manera atente contra la vida, libertad, seguridad, integridad y bienes de la persona defensora de derechos humanos o periodista; cuando éstas pretendan impedir o limitar su labor; incluyendo las acciones para amedrentar, intimidar, hostigar o desprestigiar llevadas a cabo de forma personal o a través medios electrónicos.

***Se considerarán agresiones las acciones de coerción**, censura o control a medios de comunicación o periodistas y las revelaciones realizadas por las autoridades, en las que se den a conocer datos personales de periodistas y defensores de derechos humanos cuando estos realicen solicitudes de información pública por vía de las plataformas de transparencia.*

***II. Amenazas:** cualquier acto de intimidación o advertencia de causar daño a la vida, libertad, seguridad, integridad y bienes de la persona defensora de derechos humanos o periodista; o de su cónyuge, concubina, pareja, hijos, familiares, amigos compañeros de trabajo o empresa.*

[…]".
(Nota. Lo resaltado es propio)

Por otro lado, es importante considerar que el Código Penal del Estado de Guanajuato define el delito de amenaza en su artículo 176 como:

*"**Artículo 176.-** A quien intimide a otro con causarle daño en su persona o sus bienes jurídicos o en los de un tercero con quien se encuentre ligado por vínculos familiares, matrimonio, concubinato o estrecha amistad, se le aplicará de seis meses a dos años de prisión y de cinco a veinte días multa.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

> *Si el sujeto activo intimida con difundir, exponer, distribuir, publicar, compartir, exhibir, reproducir, intercambiar, ofertar, comerciar o transmitir, mediante materiales impresos, correo electrónico, mensaje telefónico, redes sociales o cualquier medio tecnológico; imágenes, audios o videos de contenido erótico o sexual en los que aparezca o involucren al sujeto pasivo del delito, las penas se aumentarán hasta la mitad de la punibilidad prevista para este delito.*
>
> *Este delito se perseguirá por querella".*

Al respecto, se sugiere armonizar la adición del párrafo segundo del artículo primero, con la definición propuesta en el glosario, toda vez que una amenaza es considerada como agresión en términos de la fracción 1, por lo que ya estaría incluido el supuesto de amenazas dentro del concepto de agresiones hacia las personas defensoras de derechos humanos y periodistas; por lo que en consecuencia, se sugiere eliminar la fracción II.

• Observación segunda.

*En cuanto a la adición de un segundo párrafo al artículo 6, en el que se propone plasmar que la "libertad de comunicar […] no puede ser restringida ni manipulada a través del **abuso** de controles oficiales o particulares […]", se sugiere considerar el término "uso" en lugar de "abuso", pues se pudiera confundir que solamente el abuso que restrinja o manipule es lo prohibido, mientras que el uso -por exclusión- estaría permitido.*

El Instituto de Investigaciones Legislativas en la opinión compartida manifestó que:

> *1. Las propuestas de adición de un segundo párrafo al artículo 1 como las reformas al artículo 2; a las fracciones I y VI del artículo 19; y, a la fracción I del artículo 23 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato podrían generar ambigüedad, problemas de indeterminación semántica y, consecuentemente, quebrantar la racionalidades lingüísticas y lógico formal al plantear redundancias.*
>
> *2. Con relación a las propuestas de reformas de las fracciones I, II y VIII del artículo 3 de la Ley, se observa que se podría vulnerar la racionalidad lógico formal y, por tanto, la unidad y sistematicidad jurídica.*
>
> *3. Las propuestas de reformas al artículo 5 como la adición de un párrafo segundo al artículo 6 de la Ley en comento están establecidas en nuestra Carta Magna. Circunstancia, que podría dar pauta a una sobre regulación o redundancia.*
>
> *4. Respecto a la propuesta de reforma a las fracciones I y VII y adiciones de las fracciones IX y X del artículo 22 de la iniciativa de ley, se observa que la propuesta de reforma a la fracción I podría vulnerar la racionalidad lingüística al estar dos principios rectores en una misma fracción.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

5. En cuanto a las propuestas de adición de un segundo y tercer párrafo del artículo 27 y adición de un segundo párrafo al artículo 29 de la iniciativa de Ley, se observa que tanto el retiro de las medidas de protección como las notificaciones a los beneficiarios son de carácter procedimental.

6. Desde las perspectivas de las racionalidades teleológicas y éticas, la propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo 30 de la Ley en comento habría que valorar y ponderar su viabilidad jurídica.

…

En la propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo 1 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato se distinguen las agresiones de las amenazas; sin embargo, en el ámbito nacional, la categoría de la amenaza está implícita en el concepto de agresiones de acuerdo con el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que define a las ***agresiones*** *como "el daño a la integridad física o psicológica,* ***amenaza,*** *hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas." Cabe destacar, que esta Ley es supletoria de la ley estatal, según el artículo 4 de este ordenamiento jurídico. Además, en los fines de la ley estatal en comento se alude a la prevención de las agresiones y en las medidas de* ***prevención*** *y* ***preventivas*** *se hace referencia solo a la figura de* ***agresiones.***

En este tenor, resulta aplicable el siguiente ***principio general del derecho****:*
Donde la ley no distingue, no hay por qué distinguir*.*

En relación con la reforma a la fracción I del artículo 2 de la Ley en comento, se observa que las amenazas como categoría –al igual que hostigamiento o intimidación– están implícitas en el concepto de las agresiones; así lo demuestra, el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas citado anteriormente. Consecuentemente, tanto la propuesta de iniciativa de adición de un segundo párrafo al artículo 1 como la reforma al artículo 2 de la ***Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato*** *puede generar ambigüedad, en virtud de que la palabra* ***amenaza*** *ya no sería una categoría del concepto de* ***agresión****. Circunstancia, que "puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión". (López, 2002), lo cual puede provocar problemas de indeterminación semántica y, consecuentemente, quebrantar la racionalidad lingüística. A la par, de la racionalidad lógico formal al plantear redundancias.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Con relación a las reformas de las fracciones I, II y VIII del artículo 3 que definen, respectivamente, los términos de "Agresiones", "Amenazas" y "Medidas de Prevención" se observan la incorporación adicional de nuevos ***supuestos*** *correspondientes a las agresiones que por su actividad no solo sufran de manera directa personas defensoras de derechos humanos y periodistas, sino de manera* ***indirecta*** *otros sujetos vinculados con éstos; de igual manera, con el término de "Amenazas". En este tenor, la propuesta de reforma no se armoniza con el artículo 20 del texto vigente de la* ***Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato*** *que contempla otros supuestos distintos que configuran las agresiones como la "acción" u "omisión". O viceversa, la propuesta de reforma establece como "agresión" el daño "sexual" que no contemplado en el artículo 20 de la ley estatal en esta materia entre otros supuestos; así como, tampoco de manera indirecta los amigos, compañeros de trabajo o empresa por el ejercicio de su actividad sufran personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Circunstancia, que podría vulnerar la racionalidad lógico formal y, por tanto, la unidad y sistematicidad jurídica.*

Al respecto, se reitera que el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, define a las ***agresiones*** *como "el daño a la integridad física o psicológica,* ***amenaza,*** *hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas." Cabe destacar, que esta Ley es supletoria de la ley estatal, según el artículo 4 de este ordenamiento jurídico. Además, en las* ***medidas preventivas*** *de la ley estatal en comento se hace referencia solo a la figura de* ***agresiones*** *y, en consecuencia, esta propuesta de reforma, podría provocar "****lagunas del derecho****" en razón de que "en un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una cuestión jurídica" (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999); por ende, se podría vulnerar la racionalidad lógico formal por problemas de lagunas que trastocarían la sistematicidad jurídica.*

Con la reforma al artículo 1° de nuestra Carta Magna, publicada en el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación (Secretaria de Gobernación, 2011) en materia de derechos humanos, el "Poder Constituido" estableció para todas las personas el goce de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; e interpretación conforme al ***principio pro persona*** *y* ***la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizarlos****, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*

Consecuentemente, la propuesta de reforma al artículo 5 de la ***Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato*** *que pretende favorecer "****en todo momento la protección más amplia que corresponda a los beneficiarios"*** *ya esta establecida a rango constitucional —en el párrafo dos del artículo 1° de nuestra Carta Magna—. No obstante, esta propuesta* ***tendría que ser valorada por los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables*** *para no incurrir en una* ***sobre regulación o redundancia.***

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

La propuesta de adición de un párrafo segundo al artículo 6 de la ***Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato*** *esta implícita en el artículo 7º de nuestra Carta Magna que establece como derecho fundamental la inviolabilidad "de la libertad difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones." Consecuentemente, esta propuesta* ***tendría que ser valorada por los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables*** *para no incurrir en una* ***sobre regulación o redundancia.***

En relación con la iniciativa de reformas a las fracciones I y VI del artículo 19 de la ***Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato*** *que alude a las atribuciones de la Secretaria Técnica, se observa en la propuesta la incorporación de la figura de "amenaza" a través de la conjunción "o" precedida del término "agresión"; sin embargo, como se apuntó la categoría de la "amenaza" está implícita en el concepto de agresiones de acuerdo con el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. E incluso, se señala que la iniciante en esta propuesta de reforma no establece el mismo criterio de la disyunción para agregar el término "amenaza" precedido de la "agresión" para reformar la fracción VII que reconoce como atribución de la Secretaria Técnica "Identificar los patrones de las agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, elaborar un Atlas de Riesgo y un diagnóstico anual de la situación que guardan los derechos humanos en la materia", lo cual denota una* ***falta de homogeneidad en la propuesta de reforma*** *y, por ende,* ***vaguedad*** *de las expresiones usadas en el lenguaje de las leyes; de tal forma, que "significa que una cosa pueda entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión." (López, 2002); y, por ende,* ***vulnerar la racionalidad lingüística****.*

Respecto a la propuesta de reforma a las fracciones I y VII y adiciones de las fracciones IX y X del artículo 22 de la iniciativa de ley comento, se observa que el artículo 3 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato para la aplicación del mismo contempla estos principios: inmediatez, legalidad y objetividad.

Además, ***la propuesta de reforma a la fracción I podría vulnerar la racionalidad lingüística porque al estar dos principios rectores en una misma fracción generaría problemas de indeterminación semántica.***

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En relación con la propuesta de reforma a la fracción I del artículo 23 de la Ley en comento que incorpora la palabra "amenazas" con la conjunción "y" precedido de "agresiones potenciales", se observa que el artículo 3 la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato hace referencia a las en las medidas de prevención y preventivas, las cuales aluden solo a la figura de agresiones. Además, como ya se apuntó las amenazas constituyen una categoría del concepto de las agresiones, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Respecto a la propuesta de adición de un segundo y tercer párrafo del artículo 27 de la ley en comento, se observa que el texto vigente del artículo 21 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato establece entre otras competencias de la Secretaría Técnica proceder a "Realizar un estudio de evaluación de riesgo" bajo el supuesto de que existan indicios de que se encuentra en peligro inminente la vida o integridad física de los sujetos señalados en esta ley.

Por otra parte, el artículo 17 del texto vigente de la Ley en comento, señala entre las atribuciones del Consejo Estatal "Determinar, decretar, evaluar, suspender, retirar, y, en su caso, modificar las medidas".

Consecuentemente, la propuesta de adición de un segundo y tercer párrafo del artículo 27 de la ley en comento invade las competencias de estas instancias.

Además, ***el retiro de las medidas de protección es una cuestión de carácter procedimental*** *que se encuentra establecida en el artículo 50 del Reglamento de la Ley en comento.*

En relación con la propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo 29 de la Ley en comento, se observa que las notificaciones a los beneficiarios son de carácter procedimental establecidas en el artículo 73 del Reglamento de la Ley en comento.

En síntesis, la propuesta de adición plantea cuestiones procedimentales propias del Reglamento de la Ley y no de la Ley.

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato define a las ***medidas de protección*** *como el "conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger la vida, integridad, libertad, seguridad, bienes y derechos del beneficiario"; así como a las* ***medidas urgentes de protección*** *como un "conjunto de acciones y medios para resguardar de manera inmediata la vida, integridad, seguridad y libertad del beneficiario ante un riesgo inminente." En este rubro, la propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo 30 de la Ley en comento, plantea que estas medidas se consideren* ***información reservada****. Al respecto, el artículo 73, fracción IV, de la Ley de Transparencia, establece como información reservada aquella cuya publicación: "pueda* ***poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física****".*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Bajo este supuesto, desde las perspectivas ***de las racionalidades teleológicas y éticas*** *la propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo 30 de la Ley en comento habría que* ***valorar y ponderar su viabilidad jurídica****, en virtud de que se mide la racionalidad de una ley en función de si es o no adecuada para lograr sus objetivos; y, las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética. (Atienza M. , 2000)*

…

e) Conclusiones

Todas las personas en el territorio nacional, particularmente en el estado de Guanajuato, gozarán de los derechos humanos reconocidos y de las garantías para su protección establecidas en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como en los consagrados por la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y sus leyes reglamentarias.

En este contexto, atendiendo la metodología y en atención a la solicitud de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables respecto a la iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, el Instituto de Investigaciones Legislativas considera:

1. Tanto la propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo 1 como la reforma al artículo 2; las propuestas de reformas a las fracciones I y VI del artículo 19; y, de reforma a la fracción I del artículo 23 de la ***Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato*** *podrían generar ambigüedad, en virtud de que la palabra* ***amenaza*** *ya no sería una categoría del concepto de* ***agresión****. Circunstancia, que provocaría problemas de indeterminación semántica y, consecuentemente, quebrantar la racionalidad lingüística. A la par, de la racionalidad lógico formal al plantear redundancias.*

2. Con relación a las reformas de las fracciones I, II y VIII del artículo 3 de la Ley en comento, se observa que las propuestas de reforma no se armonizan con el artículo 20 del texto vigente de la ***Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato*** *que contempla otros supuestos distintos que configuran las agresiones. Circunstancia, que podría vulnerar la racionalidad lógico formal y, por tanto, la unidad y sistematicidad jurídica.*

*3. Tanto la propuesta de reforma al artículo 5 como la adición de un párrafo segundo al artículo 6 de la Ley en comento****,*** *de manera implícita, están establecidas a rango constitucional, respectivamente, en el párrafo dos del artículo 1° y en el artículo 7° de nuestra Carta Magna. No obstante, consideramos que estas propuestas* ***tendrían que ser valorada por los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables*** *para no incurrir en una* ***sobre regulación o redundancia.***

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

4. Respecto a la propuesta de reforma a las fracciones I y VII y adiciones de las fracciones IX y X del artículo 22 de la iniciativa de ley comento, se observa que los principios propuestos están contemplados en el artículo 3 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato y que ***la propuesta de reforma a la fracción I podría vulnerar la racionalidad lingüística*** *al estar dos principios rectores en una misma fracción.*

5. En cuanto a la propuesta de adición de un segundo y tercer párrafo del artículo 27 de la Ley en comento se observa que se podría invadir las competencias del Consejo Estatal y la Secretaria Técnica; y, que ***el retiro de las medidas de protección son de carácter procedimental*** *que se encuentra establecida en el artículo 50 del Reglamento de la Ley en comento.*

6. En cuanto a la propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo 29 de la misma Ley, se observa que las ***notificaciones a los beneficiarios son de carácter procedimental*** *establecidas en el artículo 73 del Reglamento de la Ley en comento.*

7. Desde las perspectivas ***de las racionalidades teleológicas y éticas,*** *la propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo 30 de la Ley en comento habría que valorar y ponderar su viabilidad jurídica, respectivamente****,*** *en virtud de que se mide la racionalidad de una ley en función de si es o no adecuada para lograr sus objetivos; y, las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética. (Atienza M. , 2000);*

ACCIONES POSTERIORES ACORDADAS PARA DICTAMINAR ESTA Y OTRAS INICIATIVAS EN LA MATERIA, PRESENTADAS EN LA ANTERIOR LEGISLATURA.

El 5 de junio de 2024 se acordó por unanimidad:

1. Celebrar una reunión con periodistas, organizaciones y personas expertas en el tema de derechos humanos, relacionadas con los temas de las 3 iniciativas, tal como se planteó en las metodologías aprobadas.

El registro de participantes se hará a través de un formulario que se publique en la página del Congreso, mismo que estará disponible hasta el 17 de junio.

De haber registro de participantes, la reunión tendrá verificativo el 19 de junio, a las 9:00 horas, en el recinto legislativo. Por acuerdo de quienes integramos la comisión, la reunión se celebró el 21 de junio de 2024.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

2. La mesa de trabajo con autoridades, para analizar las 3 iniciativas, tendrá verificativo el 26 de junio, a las 9:00 horas.

Ello previa anuencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, pues implica la presencia de representantes del Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato; de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; y de la Coordinación General Jurídica.

REUNIÓN CON PERIODISTAS, ORGANIZACIONES Y PERSONAS EXPERTAS EN EL TEMA DE DERECHOS HUMANOS.

De la reunión con periodistas, organizaciones y personas expertas en el tema de derechos humanos, celebrada el 21 de junio de 2024, retomamos los siguientes comentarios:

Carlos Alberto García Balandrán.

- Sobre la iniciativa presentada por la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández hay cosas rescatables y otras que pudieran incluirse en otras normas, que serían para reforzar la protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos:

  En el artículo 1 se está proponiendo que las «agresiones y amenazas a personas defensoras de derechos humanos y periodistas deberán ser investigadas y atendidas de manera inmediata por las autoridades correspondientes. Dentro de la atención brindada, las autoridades deberán cumplir con su obligación de investigar…». En este apartado, es una redacción meramente declarativa y ya hay autoridades como el Ministerio Público o la Procuraduría de los Derechos Humanos que tienen por obligación legal investigar hasta el fondo una agresión, ya sea del ámbito penal o de derechos humanos.

Y en un futuro a lo mejor las contralorías y el Tribunal investigarían las faltas administrativas, si es que se llegara a concretar una reforma de ese calado.

La Ley tiene dos objetivos: primero, emitir políticas públicas de prevención de agresiones, tratar de evitar que estas agresiones se concreten con políticas públicas; y segundo, cuando ya se concreta una amenaza o una agresión, proteger la integridad física de los defensores o periodistas. Eso es principalmente el objetivo, la naturaleza de esta norma que puede ser complementada con reformas a otras leyes, que tendrían un impacto en que se haga justicia a las víctimas y no haya impunidad. Entonces la redacción no tendría mucho sentido.

Lo que si resulta rescatables es la definición que se hace de las agresiones, que en la propuesta se maneja en el artículo 3, pero que se propone vaya en el artículo 20. Pues es ahí donde se habla de las agresiones y de la atención a través de las medidas.

En la propuesta del artículo 6 se habla de que la «libertad de comunicar información, opiniones e ideas no puede ser restringida ni manipulada a través del abuso de controles oficiales o particulares, gasto en publicidad oficial, de frecuencias radioeléctricas…». Lo relativo al gasto en publicidad oficial, no iría en esta ley tampoco. Es necesaria una Ley de Comunicación social que regule más que los montos que se asignen a los medios, el hecho de que la publicidad oficial no sea usada para tratar de amedrentar o inhibir la labor periodística de un medio de comunicación por su línea editorial.

Se menciona en la iniciativa que las medidas de protección deben ser información reservada. Actualmente no está como tal, y si es importante remarcarlo en la ley, aunque en los hechos es información reservada. Las sesiones del Consejo son privadas, nadie puede estar adentro porque se tocan temas delicados: nombres, direcciones y situaciones sobre personas que están en riesgo. Las medidas que ahí se emiten evidentemente no pueden ser públicas, porque no se le puede decir al malo como se está protegiendo a una persona que está en riesgo. Es un punto acertado que ahí aparezca que es información reservada.

Catalina Reyes Colín.

- En la iniciativa de la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández, sobre que los datos personales de los periodistas que se proporcionan mediante las unidades de transparencia o plataformas de acceso a la información no deben ser dados a conocer, está de acuerdo con la medida, pero no solamente en las plataformas. Pues en las plataformas de transparencia ni quisiera se dan los datos personales, más que el nombre. No se da ni edad, ni sexo, ni domicilio, ni teléfono, ni estado civil, ni estado de salud, ni CURP, ni RFC, ni otros datos personales: por eso parece improcedente que vaya esta precisión. Más bien propone que se elimine esto de que *las que se dan en las unidades de transparencia*, para dejarlo únicamente: *en las que se den a conocer datos personales de periodistas y defensores de derechos humanos por cualquier vía*.

  Porque además hay muchísimas más vías, documentos y registros en los que si se dan los datos personales. Entonces, acotarlo únicamente a las unidades de transparencia, no tendría ningún caso y no significaría ninguna protección.

- En cuanto al nombramiento de los consejeros periodistas. Actualmente es recurrente que los actuales consejeros periodistas no informan al resto del gremio de lo que están tratando en los consejos, salvo situaciones extraordinarias o excepcionales. Ahora con la agresión verbal de Mauricio Trejo a Ana Luz Solís, informó Sofía del pronunciamiento que hicieron, pero ha sido excepcional.

  Nunca saben cuándo sesiona el consejo, que están tratando, nunca conocen el orden del día, nunca saben que acordaron, que propusieron, o si se rechazó porque nunca informan al gremio.

  Propone que quede dentro de las obligaciones de los consejeros periodistas integrantes del consejo que, previo a cada sesión, den a conocer por los medios pertinentes o accesibles, el orden del día de los consejos para saber que están tratando y puedan opinar o dar observaciones, propuestas de la postura que se debe llevar del gremio a estos consejos, y no sea la postura de tres compañeros.

  Y, que una vez que terminen las sesiones del consejo se informe igualmente de los acuerdos que se tomaron respecto a la situación de los periodistas, por la razón ya explicada: nunca se sabe que se está tratando, ni que se está acordando; y si lo que se está acordando les beneficia, o si están de acuerdo o no. Que alcance tiene, que trascendencia tiene.

  En varias ocasiones, en un chat donde están casi 200 periodistas, ha habido reclamos porque no saben que se está discutiendo, que postura se está llevando por parte de los consejeros periodistas al consejo.

  Si están hablando a nombre del gremio, deben saber mínimo en qué sentido se está haciendo.

- Cuando se nombraron los actuales consejeros periodistas, no supieron quien los propuso, cuando se propusieron, cuando los eligieron, como los eligieron, quien los eligió. Podrá decirse que está en la ley, pero en qué momento se dio. Nunca se presentaron como consejeros, se fueron enterando con el tiempo todos los integrantes del gremio y esa es una falla: que si son sus representantes, los representados desconozcan todo sobre ellos, empezando por sus nombramientos.

  Que en la ley se incluya, en la parte del procedimiento del nombramiento, que tengan que llevar cierto número de firmas del gremio de varios municipios, previo consenso entre el gremio y los diputados para que tengan cierta representatividad y respaldo, incluso conocimiento, porque puede darse el caso que llegara alguien que no tiene mucha trayectoria o no es muy conocido en el gremio.

  El perfil amerita ciertas características de honorabilidad, de ética, de profesionalismo, de trayectoria y a través del respaldo que pudiera darse con las firmas para su postulación, se tendría que estar acreditando.

REUNIÓN CON AUTORIDADES.

En la reunión con autoridades, por parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y del Instituto de Investigaciones Legislativas se sintetizaron los comentarios remitidos previamente a las iniciativas.

Por parte de la Coordinación General Jurídica se presentaron los siguientes comentarios, en lo que respecta a la iniciativa formulada por la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández:

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Comentarios

3.1 *La iniciativa en estudio tiene por objeto reformar la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, a fin de ampliar la esfera de protección prevista en dicho ordenamiento.*

Se coincide en la importancia que reviste, para la sociedad en su conjunto, la labor que desempeñan las y los periodistas, así como las defensoras y defensores de derechos humanos, mismas que se ha referido, son de igual importancia para un Estado democrático de derecho como lo es un orden constitucional y la celebración de elecciones libres.[5] *También, respecto a la necesidad de brindar medidas oportunas y eficaces para garantizar su vida, integridad, libertad y seguridad ante el riesgo de que puedan sufrir agresiones con motivo de su actividad.*

3.2 *Sentado lo anterior, respecto al texto de los artículos propuestos en la iniciativa, se tienen los siguientes comentarios:*

- *En relación con el párrafo cuya adición se propone al artículo 1 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a su consideración la pertinencia de reflexionar sobre la necesidad de su incorporación al texto normativo.*

Lo anterior, en virtud de que la investigación es una etapa del procedimiento penal, cuya regulación le corresponde al Código Nacional de Procedimientos Penales.

Así, el artículo 212 de dicho Código Nacional ya establece que la investigación de los delitos deberá realizarse de manera inmediata, además de ser eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial. De igual manera, que dicha etapa está orientada a allegarse de datos que permitan el esclarecimiento del hecho delictuoso y la identificación de la persona que lo cometió o participó en su comisión:

> «***Deber de investigación penal***
> ***Artículo 212.*** *Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, dirigirá la investigación penal, sin que pueda suspender, interrumpir o hacer cesar su curso, salvo en los casos autorizados en la misma.*
>
> ***La investigación deberá realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión****.»*

[5] Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo, elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el mes de julio de 2019. Consultable en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

De igual manera, el artículo 213 establece cuál es el objeto de la investigación, siendo éste que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño.

Aunado a que, de acuerdo con su artículo 127 es competencia del Ministerio Público conducir la investigación y coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la misma.

Por lo que se debe tomar en cuenta que, de acuerdo al inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General, la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal está reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión, debido a lo cual las legislaturas locales tienen vetada dicha materia.

En este contexto, el Código Nacional de Procedimientos Penales es aplicable en toda la república mexicana y establece las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño.

En cuanto a la atención que se brinde a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas contra las que se hayan cometido agresiones o amenazas, se debe considerar que, conforme al artículo 2, fracción I, de la Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato, dicho ordenamiento tiene como finalidad reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en la Constitución Política Federal, en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos.

En la fracción II de la disposición citada, también se prevé que la ley en comento tiene como finalidad establecer y coordinar las acciones y medidas para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el acceso efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar mecanismos para que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral.

De manera que existe un cuerpo normativo que regula la atención que debe brindarse a las personas víctimas de delitos o violaciones de derechos humanos.

En tal virtud, podría ser pertinente reformar el artículo 4 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, para suprimir la referencia que contiene a la otrora Ley de Atención y Apoyo a la Víctima y al Ofendido del Delito en el Estado de Guanajuato y realizar el reenvío a la mencionada Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- *En cuanto a las modificaciones propuestas a los artículos 2, fracción I; 3, fracción VIII; 19, fracciones I y VI; y 23 fracción I; se sugiere suprimir el término «amenazas», ya que de acuerdo con los conceptos que integran la teoría del riesgo, son una forma de agresión. El objeto y fin de la ley consiste en brindar protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas en riesgo, siendo el vocablo «riesgo» el género y el de «amenaza» una especie del mismo.*

En adición a lo expuesto, se tiene que en términos del artículo 2, fracciones I y II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, entre los fines de dicha ley se encuentra la prevención de agresiones e injerencias arbitrarias en el ejercicio periodístico y la defensa de derechos humanos, así como la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas a fin de que puedan ejercer su actividad en un ambiente seguro, libre de ataques y hostigamiento.

Asimismo, conforme al artículo 21 de la ley, procede la atención a través de medidas en el supuesto de que existan indicios de que se encuentra en peligro inminente la vida o integridad física de periodistas, de personas defensoras de derechos humanos y de aquellas a que se refiere el artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento. Indicios, entre los cuales, están comprendidas las amenazas.

En otras palabras, la posibilidad de que las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos reciban amenazas no constituye un aspecto que haya sido pasado por alto al momento en que se emitió la ley que se propone reformar en la iniciativa. Siendo el caso que las medidas que se prevén en el ordenamiento de mérito tienen por objeto evitar la consumación de agresiones.

- *Respecto al artículo 3, fracción I. Si bien la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato no contiene una definición del concepto «agresiones», en su artículo 20 contiene el listado de supuestos en los que éstas pueden actualizarse. Por ende, consideramos que no es indispensable la incorporación de una definición en el glosario que contiene el artículo 3.*

Asimismo, se advierte que existe similitud entre el texto propuesto en la iniciativa y el artículo 3, fracción I, incisos a), e) y f) de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Sinaloa.

Ahora bien, en la definición del concepto «agresiones» que se propone en la iniciativa, se incluyen las «amenazas» que se pretenden definir, a su vez, en la fracción II del mismo artículo 3. Sin embargo, en la propuesta de reforma a otras disposiciones se diferencian ambos conceptos pues se hace referencia a: «agresiones, amenazas»; «agresiones o amenazas» y «agresiones potenciales y amenazas». Por tal motivo, se somete a su consideración la conveniencia de precisar si las amenazas están comprendidas en el concepto de agresiones –lo que, opinamos, sería lo más acertado– y, de ser el caso, referir tal concepto de manera consistente a lo largo del texto normativo.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Cabe mencionar que en la definición propuesta del concepto «agresiones», se alude al hostigamiento y la intimidación, así como a acciones que pretendan amedrentar o intimidar; mientras que en la fracción II del artículo 3 se definen las amenazas como actos de intimidación. Por lo que, en nuestra opinión, no se advierte claramente la distinción propuesta entre agresiones y amenazas.

En adición a lo anterior, en el texto propuesto se indica que las agresiones pueden tener lugar de manera indirecta sobre la o el «[…] cónyuge, concubina, pareja, hijos, familiares, amigos, compañeros de trabajo o empresa». Sin embargo, consideramos que el alcance de la protección en términos del artículo 20, fracción II, de la ley vigente es mayor, al mencionarse en tal precepto a dependientes y personas que tengan o hayan tenido relación y convivencia con la o el periodista o persona defensora de derechos humanos.

En otro orden de ideas, opinamos que la difusión de datos personales de periodistas y personas defensoras de derechos humanos tendría que sujetarse a las disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que extienden el ámbito de protección a casos distintos a las solicitudes de información mediante plataformas de transparencia.

- *En lo que toca a la fracción II del artículo 3, en que se propone la definición del concepto «amenazas», nos permitimos reiterar los comentarios vertidos en relación con la distinción de dicho concepto de la definición de «agresiones» que se propone incorporar a la fracción I del mismo artículo.*

- *Como comentario general sobre las definiciones de «agresiones» y «amenazas» que contiene la iniciativa, podrían resultar limitativas, al no contemplar la totalidad de supuestos que pueden presentarse, como la utilización de medios indirectos para la actualización de riesgos.*

- *Consideramos que no resulta necesaria la reforma al artículo 5 que se plantea en la iniciativa, en virtud de que el principio pro persona que mandata la interpretación de normas favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, se encuentra consagrado en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

- *Respecto al párrafo que pretende incorporarse al artículo 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato; su texto es similar al del artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 8 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Sinaloa.*

Nos permitimos someter a su consideración la reflexión en cuanto a si resulta necesario o indispensable insertar en la ley cuya reforma se propone en la iniciativa, la disposición normativa contenida en el artículo 7o. de la Constitución Política Federal, que es del tenor siguiente:

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

> ***«Artículo 7o.*** *Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.*
>
> *Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.»*

Esto, debido a que, con base en el principio de supremacía constitucional, la observancia del artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra condicionada a la incorporación de una disposición similar al ordenamiento jurídico local.

Además, es pertinente tomar en cuenta que el derecho a la libertad de expresión, como cualquier derecho humano, no es absoluto.

El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la manifestación de ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, a la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. Similar disposición se contiene en el artículo 14, apartado B, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Cierto es que el artículo 7o. de la Constitución Política Federal consagra la libertad de difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio, pero también prevé que tal libertad solo tendrá las limitantes previstas en el artículo 6o. constitucional. En la jurisprudencia P./J. 26/2007[6], el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisó que los anteriores, son límites tasados y directamente especificados por el texto constitucional; empero, en el texto propuesto en la iniciativa no se realiza alusión a ellos.

- *Respecto al artículo 27 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, el diverso artículo 29 del mismo ordenamiento dispone que su reglamento establecerá el procedimiento para la modificación, suspensión o retiro de las medidas. Acorde con ello, el procedimiento respectivo se encuentra regulado en los artículos 46 a 55 del reglamento de mérito.*

[6] Jurisprudencia de rubro: «LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES». Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 1523.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Así las cosas, en caso de que se considere necesario normar en la ley el procedimiento para el retiro de las medidas de protección, podría contemplarse armonizar, a su vez, el artículo 29 antes citado que delega la regulación correspondiente al contenido del reglamento.

Por otra parte, en tal caso, con la finalidad de abonar a la claridad del texto, nos permitimos proponer la siguiente redacción:

Texto propuesto en la iniciativa	***Texto sugerido***
Una vez concluido el plazo por el cual se hubieren otorgado las medidas o cesado la causa que les dio origen, la Secretaría Técnica procederá a realizar una actualización del estudio de evaluación de riesgo para determinar y comprobar la pertinencia de mantener o retirar las medidas otorgadas. *El resultado de la evaluación de riesgo referido en el párrafo anterior y el acuerdo de la sesión del Consejo Estatal en el que se haya determinado el retiro de las medidas deberá darse a conocer al beneficiario a través de un dictamen que contenga los hechos y razones que justifiquen que éstas ya no son necesarias para la protección de la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario.*	***El Consejo Estatal podrá retirar las medidas cuando constate, mediante la actualización del estudio de evaluación de riesgo, que el nivel de riesgo ha disminuido a tal grado que han dejado de ser necesarias para la protección del beneficiario.*** *La Secretaría Técnica* ***actualizará el*** *estudio de evaluación de riesgo para determinar y comprobar la pertinencia de mantener o retirar las medidas otorgadas.* ***El acuerdo del Consejo Estatal en que se determine el retiro de las medidas se notificará personalmente al beneficiario.***

Se toma como referencia el párrafo primero del artículo 52 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, toda vez que la actualización de la evaluación de riesgo debe realizarse con antelación a la terminación de las medidas y no a su conclusión, a fin de asegurar la protección a la beneficiaria o beneficiario.

En otro orden de ideas, si el retiro de las medidas otorgadas debe acordarse por el Consejo Estatal[7], podría ser pertinente que dicho acuerdo se notifique a la persona beneficiaria, en el entendido de que, conforme a los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, tiene que estar debidamente fundado y motivado. El contar con un acuerdo del Consejo Estatal y con un dictamen técnico que reproduzca su contenido –en tanto ambos deben contener los hechos y razones con base en los cuales se determinó el retiro de las medidas– podría resultar poco práctico y afectar la celeridad de las actuaciones.

[7] Tal atribución se contiene en el artículo 17, fracción I, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Por último, podría contemplarse el supuesto en que resulte procedente modificar, ampliar o disminuir las medidas otorgadas[8]; y, en su caso, especificar qué autoridad emitirá el dictamen técnico de previa alusión, así como incluir la notificación a las autoridades encargadas de implementar las medidas.

- *En cuanto a la redacción del párrafo cuya incorporación se propone al artículo 29, nos permitimos reiterar el comentario vertido anteriormente sobre la regulación del procedimiento para el retiro de medidas preventivas, de protección y urgentes que contiene el reglamento de la ley, en que también se contempla la notificación a las autoridades encargadas de implementarlas.*

Cabe mencionar que las resoluciones de modificación, suspensión o retiro de las medidas se rigen por el principio de legalidad, el cual exige que estén debidamente fundadas y motivadas.

Asimismo, para el caso de que se considere pertinente la adición propuesta, proponemos la siguiente redacción a fin de diferenciar la diligencia de notificación personal del acto a notificar:

Texto propuesto en la iniciativa	***Texto sugerido***
Las notificaciones a los beneficiarios o a sus representantes sobre las resoluciones que determinen la modificación, suspensión o retiro de las medidas deberán hacerse personalmente mediante dictámenes técnicos debidamente fundados y motivados.	*Los acuerdos del Consejo Estatal sobre la modificación, suspensión o retiro de las medidas se notificarán personalmente a los beneficiarios o a sus representantes.*

No se omite mencionar que la disposición anterior se encuentra inmersa en el segundo párrafo que pretende adicionarse al artículo 27 de la ley referida, pues también mandata la notificación a la persona beneficiaria de los hechos y razones por las que las medidas hayan dejado de ser necesarias, pero mediante un dictamen técnico.

- *Finalmente, podría no ser necesaria la adición propuesta al artículo 30 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato; en virtud de que el artículo 73, fracción IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, dispone que podrá clasificarse como información reservada aquella que pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.*

[8] El artículo 46 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, prevé la posibilidad de que las medidas sean modificadas –cuando las que se apliquen no sean las adecuadas–; ampliadas –cuando no han sido suficientes o no bastan para proteger al beneficiario–; o disminuidas –cuando se haya logrado reducir el riesgo sin que haya desaprecido–.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Además, el artículo 30 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, establece que la información personal de las personas beneficiarias será utilizada y protegida de conformidad con la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

Por otro lado, el tipo de medidas determinadas constituyen datos estadísticos que alimentan los informes que rinde el Consejo, son de utilidad para la integración de indicadores para la actualización de Atlas de Riesgos y no se vinculan con datos personales de beneficiarias y beneficiarios.

4. Comentario final

Finalmente, con total respeto a la autonomía de ese Poder Público, se ponen a consideración de esa Comisión las observaciones técnico-jurídicas contenidas en esta opinión, esperando que las mismas contribuyan en sus trabajos de estudio y dictaminación.

El secretario técnico del Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato expuso lo siguiente:

Sobre la iniciativa formulada por la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández:

- En lo que hace a la propuesta de establecer la obligación del Consejo para investigar, si se entiende a la investigación bajo la perspectiva del quehacer institucional de la Fiscalía General del Estado, el Consejo como tal y su secretaría técnica carecen de facultades de investigación. Pues el objetivo primario del Consejo es la protección.

- En el tema de las agresiones, este ya incluye las amenazas. Es una visión de género y especie. Al tratar de colocar una de las categorías, se dejan otras de lado. Ya hay un catálogo de todas las agresiones que se han detectado en el Estado, una diversificación de las que puede haber. Por tema de funcionalidad y de orden, vale la pena dejar el tema de agresión.

- Sobre la extensibilidad de la protección para los familiares de segundo grado y personas cercanas, esto ya se reconoce en la ley, pues la redacción vigente es muy amplia y permite otorgar la calidad de beneficiario a una persona que puede no estar en el círculo directo del beneficiario.

  En la práctica ya se han aplicado medidas a familiares y a compañeros de los medios de comunicación que si bien no han recibido la amenaza directa, están en el medio con el compañero agredido, lo que insta a revisar y a investigar. La visión es más amplia en el texto vigente.

- En cuanto al estudio de evaluación de riesgo, este también ya se encuentra establecido en la ley, pero más perfectamente diseminado en el reglamento.

  El reglamento establece todos los procesos que hay desde la recepción de casos, lo que tiene que ver con la reacción rápida, lo que es el procedimiento de entrevista, el proceso de evaluación de riesgo, fijación de medidas y poder llegar posteriormente al proceso de la implementación.

  No se considera oportuno subir al rango de ley, porque se vuelve al tema de las categorías. Si se sube una categoría, tendrían que subirse todas las demás. Y sería un principio de orden y de funcionalidad.

- Una propuesta valiosa, es en el tema de notificación de las resoluciones a los beneficiarios. Se estableció un dispositivo en la ley y en el reglamento, motivado por la necesidad de la urgencia y en la facilidad tanto para el beneficiario como para la atención de las medidas. Actualmente se puede generar la notificación por cualquier medio electrónico al alcance de la tecnología. Es decir, no sólo son documentos escritos, afortunadamente pueden ser correos electrónicos, llamadas, mensajes por cualquier aplicación.

- En 6 años que tiene el Consejo funcionando a través de su secretaría técnica, se ha permitido una maleabilidad, sobre todo cuando se entra en el ejercicio de horas no hábiles.

  Por ejemplo, algún asunto de emergencia que llega a las tres de la mañana, a las cinco de la mañana, en sábados, domingos y días inhábiles; la urgencia impera a actuar en el momento. Ello ha llevado a que las medidas sean rápidas, eficaces y cumplan el objetivo de dar la protección. Sin embargo, no existe objeción en agregar al procedimiento la parte de la notificación personal.

- Sobre la publicitación de las medidas una vez que ya no son vigentes, se ha agregado en Guanajuato el concepto de extensibilidad del riesgo. En que, por razones de seguridad de los beneficiarios, aun cuando ya ha concluido la vigencia de la medida, no es oportuno generar la publicitación de la misma.

  Lo que se puede hacer y se está haciendo, es generar toda la estadística necesaria para que se pueda conocer por las autoridades y la sociedad, cuántas medidas se han aplicado, de qué tipo han sido, en qué municipios, y a qué poblaciones se han otorgado. Esto va muy de la mano con la normativa que existe en materia de protección de datos personales.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

2. Iniciativa formulada por la Gobernadora del Estado a fin de reformar, adicionar y derogar diversos artículos del Código Penal del Estado de Guanajuato, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato y de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, en la parte correspondiente al segundo ordenamiento (ELD 121B/LXVI-I).

En sesión ordinaria del 5 de diciembre de 2024 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 13 de diciembre de 2024 dio cuenta con la iniciativa.

Propósito de la iniciativa.

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

La labor periodística, la libertad de expresión, así como la defensa de derechos humanos, son actividades fundamentales que contribuyen al fortalecimiento de la opinión pública y a la protección de los derechos humanos, por lo que la Federación y las Entidades Federativas, reconocen pública y socialmente la importante labor de estos grupos en la consolidación del Estado democrático de derecho.

Asimismo, es necesario reconocer que estas labores representan, por su propia naturaleza, un desafío constante a los focos oficiales y tácitos de poder, y ello implica para quienes las ejercen un riesgo real de represión y menoscabo, que no podemos pasar por alto. Ser periodista o persona defensora de los derechos humanos significa, en muchas ocasiones, plantear verdades incómodas y alterar equilibrios que, por democracia y por justicia, deben ser sacudidos.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Ante esta realidad, estamos obligados por la ley y por la más profunda obligación cívica, a establecer y aplicar todas las salvaguardas jurídicas y mecanismos institucionales necesarios para proteger en su labor a las personas periodistas y defensoras de los derechos humanos, con el objetivo de garantizarles que puedan desplegar sus labores de manera libre y segura, además de sancionar a quienes pretendan, ilegal e ilegítimamente, impedir el ejercicio de estas vocaciones.

El periodismo y la defensa de los derechos humanos requieren un marco propio, porque de su pleno y libre ejercicio no solo deriva el bienestar propio de quienes directamente llevan a cabo dichas tareas, sino también el de la sociedad en general, pues, por ejemplo, el derecho de las y los guanajuatenses a la información sólo puede garantizarse en un espacio donde el periodismo se desarrolle con normalidad y apertura democrática.

Dicho de otro modo, el ejercicio periodístico solo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realiza no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas, morales u otros actos de hostigamiento; aunado a que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático, ya que permite el debate en temas de interés público. Siendo, por ende, la labor periodística, un elemento fundamental para el funcionamiento de las democracias[9]*.*

En forma semejante, los derechos humanos de toda la sociedad quedan en riesgo cuando aquellas personas que se dedican a defenderlos carecen de condiciones para realizar su labor con seguridad y libertad. Siendo esa labor de la mayor trascendencia para evitar la transgresión o lesión a los derechos inherentes al núcleo esencial de las personas, que es su dignidad; así como en la lucha contra la injusticia, la desigualdad y la discriminación; teniendo el potencial de generar cambios sociales que permitan a todas las personas el pleno goce y ejercicio de sus prerrogativas fundamentales.

Por lo tanto, las acciones legislativas e institucionales que se tomen en defensa de estas vocaciones cívicas y sociales benefician en un sentido amplio a toda la sociedad de Guanajuato.

Conscientes de esta realidad, en 2017 se creó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 185, Segunda Parte, de fecha 26 de octubre del mismo año y entró en vigor el día siguiente.

[9] Razonamiento tomado de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitida en el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-593/2017. Consultable en: https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/ convertir/expediente/SU-P-RAP-593-2017

A partir de ese momento, la experiencia cotidiana en la aplicación de dicho cuerpo normativo ha sumado aprendizajes de los que hemos tomado nota tanto la sociedad como las autoridades. Mismos que ahora se traducen en una propuesta de reforma integral en materia de protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos, la que abarca, no solo una serie de reformas necesarias a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, sino que también incluye modificaciones a la Constitución Política local, al Código Penal del Estado de Guanajuato y a la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.

Específicamente, las modificaciones contempladas en esta iniciativa incluyen:

• Modificar los artículos 153 y 240-d, del Código Penal del Estado de Guanajuato, así como adicionar el artículo 240-e a dicho ordenamiento, para considerar como calificados los delitos de homicidio y lesiones cuando se comentan contra personas defensoras de derechos humanos; así como para precisar la descripción típica de conductas constitutivas del delito contra la libre expresión y establecer aquellas que actualizarán el delito contra la promoción o defensa de derechos humanos.

• Modificar diez artículos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, para fortalecer el Consejo Estatal de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y ampliar las opciones de medidas preventivas y protección contempladas en ley, además de incluir directamente entre las personas defensoras de derechos humanos a quienes se dedican a la búsqueda de personas desparecidas.

Del mismo modo, se plantea fortalecer al Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato, al ampliar sus atribuciones para emitir pronunciamientos o exhortos y brindar seguimiento a las denuncias o querellas presentadas ante el Ministerio Público, así como a las quejas interpuestas ante los organismos de derechos humanos por las personas periodistas y defensoras de derechos humanos.

• Finalmente, se propone adicionar a la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, un capítulo y un artículo en que se establece el Grupo Especial de Protección a Personas Defensoras de Derechos humanos y Periodistas, encargado de atender las medidas de protección y medidas urgentes de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, determinadas por el Consejo Estatal de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

A efecto de satisfacer lo establecido por el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, relativo a la evaluación -ex ante- del impacto jurídico, administrativo, presupuestario y social, se manifiesta, por lo que hace a:

***i) Impacto jurídico:** De aprobarse la presente iniciativa se traducirá en un marco jurídico en que se refuercen las atribuciones, los mecanismos de protección y la coordinación de las autoridades que tienen la encomienda de velar por la seguridad de personas periodistas y defensoras de derechos humanos; además de reforzar dicha protección a través de la tipificación de conductas que tengan por objeto obstaculizar o impedir la realización de las labores de las personas de mérito.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

ii) Impacto administrativo: *La aprobación de la iniciativa tendrá por efecto la generación de mecanismos que permitan mejorar la eficacia en la cooperación entre las autoridades competentes para asegurar la efectividad de las medidas que determine el Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato.*

iii) Impacto presupuestario: *No se contempla impacto presupuestario al establecerse atribuciones que podrán desempeñarse con las estructuras orgánicas existentes en la Administración Pública Estatal y por los municipios.*

iv) Impacto social: *La aprobación de la iniciativa contribuirá a mejorar las condiciones en que se realizan las labores de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos, las cuales son de innegable importancia para el sostenimiento del Estado de Derecho.*

Estas actualizaciones y ampliaciones del marco jurídico significarán un paso adelante en el camino permanente del perfeccionamiento de nuestras leyes, conscientes de que estas nunca serán perfectas, pero siempre pueden y deben ser mejores.

Metodología acordada para el estudio y dictamen de la iniciativa.

El 5 de marzo de 2025 se acordó por unanimidad la siguiente metodología para el estudio y dictamen de la iniciativa:

a) *Solicitar opinión a:*
- *Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato.*
- *Periodistas, personas y organizaciones defensoras de derechos humanos, a través del vínculo que se habilite en la página del Congreso.*
- *Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.*
- *Consejería Jurídica del Ejecutivo.*

Señalando como fecha para la remisión de la opinión, 10 días a partir de la aprobación.

b) *Subir la iniciativa al portal del Congreso del Estado para consulta y participación ciudadana. La cual estará disponible por 10 días a partir de la aprobación.*

c) *Solicitar al Instituto de Investigaciones Legislativas su opinión de la iniciativa. Señalando como plazo para la remisión de la opinión, 10 días a partir de la aprobación.*

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.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

e) *Integrar un grupo de trabajo —para el análisis de la iniciativa y los comentarios u observaciones generados en el proceso de consulta— con:*

- *Diputadas y diputados que deseen sumarse.*
- *Un representante del Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato.*
- *Un representante de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.*
- *Un representante de la Consejería Jurídica del Ejecutivo.*
- *Un representante del Instituto de Investigaciones Legislativas.*
- *Asesores y asesoras de la Comisión.*
- *Secretaría técnica.*

f) *Análisis, acuerdos, discusión y aprobación del dictamen.*

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

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.

De igual manera se creó un vínculo en la página del Congreso para que periodistas, personas y organizaciones defensoras de derechos humanos remitieran su opinión. No se recibió ninguna.

En atención a la petición de la Comisión, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado, el secretario técnico del Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato, el Instituto de Investigaciones Legislativas y la Consejería Jurídica del Ejecutivo remitieron opinión de la iniciativa.

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

La reunión del grupo de trabajo tuvo verificativo el 7 de mayo de 2025.

Opiniones compartidas en el proceso de consulta.

A continuación, transcribimos las propuestas y comentarios que se recibieron en el proceso de consulta, mismas que valoramos al dictaminar la iniciativa que nos ocupa.

El secretario técnico del Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas compartió lo siguiente:

> *Derivado de la revisión de la iniciativa a reformar, adicionar y derogar diversos artículos del Código Penal del Estado de Guanajuato, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato y de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, este Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato, considera acertada la presente iniciativa en todas sus propuestas.*

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato compartió lo siguiente:

> *La PRODHEG coincide con los objetivos que se plantean en la iniciativa, a saber:*
>
> *• Considerar como calificados los delitos de homicidio y lesiones cuando se comentan contra personas defensoras de derechos humanos; así como para precisar la descripción típica de conductas constitutivas del delito contra la libre expresión y establecer aquellas que actualizarán el delito contra la promoción o defensa de derechos humanos.*
>
> *• Fortalecer el Consejo Estatal de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y ampliar las opciones de medidas preventivas y protección contempladas en ley, además de incluir directamente entre las personas defensoras de derechos humanos a quienes se dedican a la búsqueda de personas desparecidas, así como ampliar sus atribuciones para emitir pronunciamientos o exhortos y brindar seguimiento a las denuncias o querellas presentadas ante el Ministerio Público, así como a las quejas interpuestas ante los organismos de derechos humanos por las personas periodistas y defensoras de derechos humanos; y*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

• Establecer el Grupo Especial de Protección a Personas Defensoras de Derechos humanos y Periodistas, encargado de atender las medidas de protección y medidas urgentes de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, determinadas por el Consejo Estatal de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

El Instituto de Investigaciones Legislativas compartió comentarios al articulado propuesto, y concluyó lo siguiente:

…

d) Conclusiones

Una vez desahogada la metodología propuesta para el desarrollo del presente estudio, se formulan las siguientes conclusiones:

• La propuesta de reforma a la Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos podría constituir, en caso de aprobarse, un avance en la garantía y protección de derechos fundamentales.

• Desde el punto de vista técnico legislativo, la iniciativa demuestra coherencia normativa al proponer la reforma a cuatro cuerpos legales: la Constitución local, el Código Penal, la Ley de Seguridad Pública y la Ley de Protección a Periodistas y Defensores. Aun y cuando solo se analizó lo relativo al último de los instrumentos normativos mencionados, estas reformas están diseñadas para mantener unidad conceptual y sistemática jurídica.

• En conclusión, esta iniciativa configura un modelo innovador a nivel local que podría influir en las políticas nacionales al combinar bases constitucionales con mecanismos operativos e institucionalizar la participación ciudadana.

• Su diseño normativo cumple con los estándares internacionales establecidos por los Principios de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos. No obstante, su éxito dependerá en gran medida de factores críticos como la adecuada implementación operativa, asignación presupuestaria suficiente y evaluación continua mediante indicadores precisos.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

La Consejería Jurídica del Ejecutivo compartió lo siguiente:

V. Comentarios.

V.1 Derechos Humanos. *De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, los Derechos Humanos, son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, residencia, sexo, origen, etnia, color, religión lengua o cualquier otra condición, estableciendo así que todos tenemos los mismos derechos humanos sin discriminación alguna.*

El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, con la finalidad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

Enfatiza que los derechos humanos tienen las siguientes ***características y principios:***

• ***Universales.*** *Todos los Estados tienen el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.*

•***Inalienables.*** *No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.*

•***Interdependientes e indivisibles.*** *Todos los derechos humanos son indivisibles e interrelacionados. El avance de uno facilita el avance de los demás, y de igual manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.*

•***Iguales y no discriminatorios.*** *El principio se aplica a toda persona, en relación con todos los derechos humanos y las libertades, prohíbe la discriminación sobre la base de una lista no exhaustiva de categorías (raza, sexo, color). Es por ello que el principio de la no discriminación se complementa con el principio de igualdad tal como lo estipula el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.*[10]

V.2 La Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos. *La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la 85ª sesión plenaria el 9 de diciembre de 1998, aprobó la* ***Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.***[11] *La Declaración señala que los miembros de la comunidad internacional deben de cumplir su obligación solemne de promover y fomentar el respeto de los derechos* ***humanos sin distinción alguna****.*

[10] «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.»
[11] Resolución A/RES/53/144, consultada el 08 de noviembre de 2023 en la siguiente página de internet: https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

V.3 *Derivado de la declaración anterior, el Gobierno federal expidió en 2012 la* ***Ley para Protección a Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas****, que contempla, en su artículo 1, lo siguiente:*

> *«Esta Ley crea el Mecanismo de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos».*

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, fue un pedido de la sociedad civil desde finales del siglo XX y una de las principales recomendaciones formuladas por los relatores especiales de la CIDH y la ONU tras su visita in loco a nuestro país, efectuada en agosto de 2010.

Además, la Ley Federal contiene un capítulo VIII, llamado «de las medidas de prevención», en el cual se establece la Federación debe promover las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar la situación de las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas[12], y la celebración de Convenios de Cooperación por parte de la Federación y las Entidades Federativas los cuales tienen como finalidad garantizar la vida, integridad y seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y que además deben ***contemplar acciones para la operación eficaz y eficiente del Mecanismo****[13].*

El ***Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*** *es una instancia federal creada a partir de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.*

Tiene como objetivo garantizar la vida, la seguridad y la integridad personal de periodistas y personas defensoras de derechos humanos que se encuentren en una situación de riesgo derivada de su labor. La protección que otorga no sólo está destinada a personas sino también a organizaciones y colectivos.

Al tratarse de una protección de derechos humanos, las legislaturas de los estados deben sujetarse a la garantía de protección irrestricta en función a la jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico federal.

El Estado mexicano se encuentra supeditado a un marco internacional de derechos humanos, además de una coordinación tanto a nivel internacional con el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas, como al interior con las Entidades Federativas, todo ello con la finalidad de garantizar los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y de los periodistas.

V.4 *Tal como se ha señalado, la* ***Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*** *instaura un «Mecanismo de Protección», y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas participa ante la implementación y observación para la búsqueda e identificación de fortalezas y buenas prácticas, así como de áreas de oportunidad para orientar el proceso interinstitucional de fortalecimiento del Mecanismo.*

---

[12] Artículo 45 de la Ley para La Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
[13] Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Asimismo, en La Ley Federal se estableció que, para hacer efectivas las medidas previstas en la ley estatal y Federal, se deberán celebrar los convenios de cooperación, ya que además establece una concurrencia para el establecimiento de Medidas a nivel federal independientemente de las otorgadas por el estado de Guanajuato. Finalmente refiere la obligación que el Consejo Estatal tiene para coordinarse con el Mecanismo que instaura la Ley Federal.

***V.5** En el **Diagnóstico que realizó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas**, refiere que debe protegerse tanto a las personas defensoras de derechos humanos como a los periodistas, en virtud de **la labor que llevan a cabo los individuos, grupos, y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones** de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos.*

*Asimismo, puntualiza que **los derechos humanos**, son el resultado de la dedicada labor de las personas defensoras de derechos humanos.*

*Al respecto, **la Comisión Interamericano de Derechos Humanos** considera que la labor de las defensoras y defensores es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, así como la existencia plena de la democracia y el Estado de Derecho.*

***V.6 La Oficina del Alto Comisionado**, señaló en el Comentario a la **declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos**, que «Las defensoras y los defensores de derechos humanos son personas que actúan de manera pacífica en la promoción y protección de los derechos humanos; impulsando el desarrollo, la lucha contra la pobreza, realizando acciones humanitarias, fomentando las reconstrucción de la paz y la justicia, y promoviendo derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.» Por ello también subrayó la importancia que juegan las y los defensores de derechos humanos, pues es vital para visibilizar situaciones de injusticia social, combatir la impunidad y dar vida a los procesos democráticos.*

VI. Comentarios Particulares.

Los esquemas que permiten la libertad de expresión y de prensa, es un tema preponderante en la Agenda Nacional, lo que es ratificado a través de organismos internacionales de derechos humanos, de cuyo respecto a ambas libertades constituyen uno de los temas prioritarios.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

La ONU desde el año 2010, resaltó la situación que enfrentan los periodistas y a través de una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión, además de resaltar la misma que se involucran diversas situaciones que no son las idóneas, las cuales no favorecen en nada al ejercicio periodístico, establece algunas mejores prácticas para enfrentar y proteger la labor dichas personas.[14]

La mesa de diálogo que se llevó a cabo por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en el año de 2010, se resalta la importancia sobre la labor periodística, considerando para tal efecto que:

> *«[...]*
>
> *Por tratarse de una función social de primer orden, no es necesario esperar a que la agresión se presente para que el Estado asuma responsabilidad en materia de prevención. Por ello, es crucial dar nacimiento a un mecanismo nacional de protección para periodistas, defensores y defensoras derechos humanos, tal y como lo ha recomendado la Oficina en su informe:*
>
> *"Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo"*
>
> *Las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos implican también responsabilidad de crear y generar las condiciones para que todas las personas puedan ejercer de manera adecuada su derecho a la libertad de expresión y de prensa. Esto supone la obligación de crear un marco jurídico capaz de garantizar la pluralidad y diversidad en los medios de comunicación.*
>
> *[...]»*

Existe un especial señalamiento en cuanto a la de-criminalización de la libertad de expresión, sobre los pasos que se han dado a nivel federal, derogando los así denominados «delitos de honor» (difamación, calumnias e injurias), pero aún hay Estados que mantienen vigentes algunos de los citados tipos penales, pronunciándose a llevar a cabo las reformas penales locales conducentes.

> *«Decía el Juez Caselli, el juez que encerró a Toto Riina, aquel que mandó asesinar a los jueces Falcone y Borcellino en Italia, que la manera como aquel país enfrentó a la mafia tuvo que ver con tres actores. El primero de ellos fueron los fiscales, ministerios públicos que jugaron un papel independiente del poder político. Los segundos actores fueron jueces y juezas, quienes fundamentalmente hicieron la tarea de independencia y de oficio que permitieron en efecto llegar a esa conclusión; y los terceros no fueron los políticos, sino los medios independientes, potentemente capaces de investigar, de arrojar luz en lugares de donde no la había.»*

La libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales y forma parte de la existencia de una sociedad plural y democrática, entendiéndose a que el Estado debe propiciar el proteger. Ansuátegui Roig refiere acertadamente el conocimiento y comprensión de la historia de los derechos ayuda a entender los valores que ellos materializan y su sentido actual.

[14] Consultable en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_AHDLE.html

Es evidente el respeto que se debe tener a cualquier derecho, pero en el caso de la libertad de expresión, la Corte Suprema de Estados Unidos establece que es fundamento del sistema democrático. Dicho estatuto jurídico reforzado es el resultado de un rechazo hacia lo que antaño, y hasta hace poco en nuestro país, era habitual, la censura. Su existencia, es totalmente incompatible con cualquier sistema que se precie de ser verdaderamente democrático. Quienes han detentado el Poder siempre han visto con muchas reticencias, cuando no se han opuesto abiertamente a que la ciudadanía pudiera tener libre acceso a una información que le permitiese empoderarse y pusiese en riesgo un statu quo claramente favorecedor de los intereses de ciertas clases. Al fin y al cabo, el libre fluir de la información permite tomar conciencia sobre todos aquellos temas de interés público y posicionarse respecto de los mismos. Solo así se puede ejercer un control efectivo sobre quienes gestionan la res pública y sobre el modo en que lo hacen. Con una información dirigida desde el Poder, ello es imposible.

Artículo 6o. (primer párrafo) de la Constitución mexicana: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Así, Mauricio Merino[15] en el libro Más Allá del Acceso a la Información, Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, propone tres premisas para la existencia de una política de transparencia deliberada, ello a propósito de que tanto periodistas como defensores de derechos humanos hacen uso de las herramientas de acceso a la información para su labor:

a) La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines.

b) La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilizada social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público;

c) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.

[15] MERINO, Mauricio (2008) en «Más allá del acceso a la Información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho. Ackerman, John M. (Coordinador), Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)Cámara de Diputados- Universidad de Guadalajara (CETA)-Centro internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la información, México, p. 242.

En ese sentido se considera que es necesaria la reforma y adiciones propuestas, aunado a que cumple con el principio de proporcionalidad, en sus tres rubros, a saber:

a) Subprincipio de idoneidad. *También conocido como subprincipio de adecuación, según el cual toda intervención legislativa o judicial sobre un derecho fundamental debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.*

b) Subprincipio de necesidad. *Toda medida de intervención sobre un derecho fundamental debe ser la más benigna de entre todas aquellas que revistan por lo menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo previsto.*

c) Subprincipio de proporcionalidad en estricto sentido. *La importancia de la intervención sobre un derecho fundamental se justifica solamente en virtud de la importancia del fin que persigue la medida (las ventajas de la medida deben ser suficientes como para compensar el sacrificio del derecho, que nunca podrá llegar hasta la afectación de su contenido esencial).*[16]

En ese sentido, se reconoce plenamente la obligación del Estado por establecer los mecanismos institucionales necesarios para que las personas periodistas y defensoras de los derechos humanos, puedan realizar sus labores de manera libre y segura, así como de sancionar a quienes pretendan, impedir su ejercicio.

VII. Comentario final

Finalmente, con total respeto a la autonomía de ese Poder Público, se ponen a consideración de esa Comisión las observaciones técnico-jurídicas contenidas en esta opinión, esperando que las mismas contribuyan en sus trabajos de estudio y dictaminación.

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.

[16] **CARBONELL,** Miguel (2010) Los Juicios Orales en México. Porrúa, México, pp. 159 y ss.

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.

Las iniciativas tienen como propósito: ampliar el espectro de protección jurídica de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el estado de Guanajuato; fortalecer el Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; así como ampliar las opciones de medidas preventivas y de protección contempladas en la ley.

En México, ejercer el periodismo o la defensa de los derechos humanos es un acto de verdadera valentía. Detrás de cada investigación publicada y de cada denuncia presentada, está el corazón de personas que han convertido la búsqueda de verdad y justicia en su misión de vida, arriesgando lo más preciado que es su integridad, su libertad y en los casos más dolorosos su propia vida.

Coincidimos en la importancia de legislar en esta materia, a fin de contribuir en el fortalecimiento de la opinión pública y la protección de los derechos humanos de quienes se dedican a la labor del periodismo o bien a la defensa de los derechos humanos. Y es que, los instrumentos internacionales han reconocido y proclamado que todas las personas tienen los mismos derechos y libertades sin distinción alguna.

A lo largo de los años hemos visto como se ha fortalecido el reconocimiento de los derechos humanos, en donde los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación han sido fundamentales para seguir avanzando en una cultura de respeto y reconocimiento de los mismos.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

El respeto al derecho a la libertad de opinión y de expresión son indispensables para el desarrollo de la persona y ambos están relacionados, pues la libertad de expresión es medio para intercambiar y formular opiniones. También, estos derechos constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos. Así lo ha reconocido el Comité de los Derechos Humanos en la Observación General número 34, libertad de opinión y libertad de expresión[17].

En este contexto, y por lo que hace a la iniciativa presentada por la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA ante la Sexagésima Quinta Legislatura, determinamos sólo retomar las propuestas de modificación en los artículos 5 y 22.

Así, dejamos de lado la propuesta de adicionar el concepto de *amenazas* como acción alternativa a las agresiones, pues creemos que, de incorporarlo en la ley, pudiera generarse ambigüedad, problemas de indeterminación semántica y, consecuentemente, quebrantar la racionalidad lingüística y lógico formal al plantear redundancias, puesto que las amenazas forman parte de las acciones que se determinan como agresiones.

Con relación al resto de las propuestas, determinamos no considerarlas, a fin de no generar duplicidad en los supuestos normativos que se contienen en la ley, o bien porque pudieran invadir la competencia del Consejo Estatal y de la Secretaría Técnica.

Con relación a la iniciativa presentada por la Gobernadora del Estado, quienes dictaminamos hacemos propios los argumentos de la iniciante, por lo que retomamos la propuesta normativa en sus términos y destacamos lo siguiente:

- El imperativo de defender la verdad y la libertad de expresión.

[17] Observación General No 34, libertad de opinión y libertad de expresión, del Comité de Derechos Humanos. URL: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN10

- La dignidad humana es el pilar inquebrantable para proteger los derechos fundamentales de quienes ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos con valentía y entrega. Porque hablamos de mujeres y hombre que desde sus trincheras éticas y profesionales se convierten en guardianes incasables de la integridad, la vida, la democracia y la defensa irrestricta de las libertades que dan sentido a nuestro Estado de Derecho.

- Esta iniciativa trasciende el ámbito normativo, para convertirse en la materialización efectiva de derechos.

- Solo tendremos una democracia plena cuando ningún periodista tema al silencio, cuando ningún defensor retroceda ante las amenazas, y cuando la dignidad no sea un discurso sino la esencia misma de nuestra convivencia.

- Cada reflexión compartida refuerza el camino que Guanajuato ha decidido transitar, un Estado donde los derechos humanos se traducen en acciones concretas, donde no sólo se protege sino se acompaña, escucha y comprende, pero sobre todo se actúa a través de la participación de todas y todos.

- La libertad de prensa no es solo un derecho fundamental, es la piedra angular de toda sociedad democrática. Sin periodismo libre y crítico, la ciudadanía pierde su capacidad de conocer la verdad, cuestionar al poder y participar plenamente en la vida pública. Hoy resulta indispensable fortalecer los marcos de protección para quienes con valentía y compromiso informan a la sociedad.

El dictaminar las iniciativas que inciden en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato es no solo oportuno, sino urgente. Y se convierte en un acto de justicia que reconoce una verdad irrefutable: garantizar el derecho humano a la libertad de expresión.

Y es que cuando salvaguardamos a un periodista, estamos preservando el derecho a la información de toda una comunidad. Y cuando protegemos a una persona defensora de derechos humanos, estamos fortaleciendo la justicia de toda la sociedad.

En tal sentido, solo hicimos ajustes de técnica legislativa y eliminamos en el artículo 15 una porción normativa que se repetía en el artículo 16.

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

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

D E C R E T O

Artículo Único. Se **reforman** el artículo 5; las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII del artículo 15, así como sus párrafos tercero y quinto; los párrafos primero y segundo del artículo 16; 18; las fracciones I, III y XI del artículo 19; el artículo 22; la fracción III del artículo24; las fracciones III y IV del artículo 25, y su segundo párrafo; y las fracciones I y II del artículo 26, así como su último párrafo. Se **adicionan** los artículos 16 con un párrafo tercero, recorriéndose los actuales párrafos tercero y cuarto, para quedar como párrafos cuarto y quinto; 17, con las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X, como fracción XII; 19, con la fracción XII, pasando la actual fracción XII, como fracción XIII; 20, con la fracción V, pasando la actual fracción V, como fracción VI; 24, con la fracción IV, pasando la actual fracción IV, como fracción V; 25, con las fracciones IV, VI, y VII, pasando las actuales fracciones IV y V como fracciones V y VIII, y un párrafo segundo, pasando el actual párrafo segundo como tercero; y 33, con un segundo párrafo, todos ellos de la **Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato**, para quedar como sigue:

«Interpretación conforme de…

Artículo 5. La interpretación de las normas contenidas en la presente Ley deberá realizarse siempre conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo momento la protección más amplia que corresponda a las personas beneficiarias.

Integración del Consejo…

Artículo 15. El Consejo Estatal…

I. La persona titular de la Secretaría de Gobierno, quien lo presidirá;

II. La persona titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato;

III. La persona titular de la Secretaría de Seguridad y Paz;

IV. La persona titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato;

V. La persona titular de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas;

VI. La persona titular de la Comisión Estatal de Atención Integral a Victimas;

VII. Tres representantes de las personas defensoras de derechos humanos; y

VIII. Tres representantes de las personas periodistas.

Los representantes contemplados...

Serán invitados permanentes del Consejo Estatal las personas titulares de la Secretaría de Derechos Humanos y de la Secretaría de la Honestidad.

El cargo de...

Cada integrante del Consejo Estatal podrá designar un suplente, quien deberá contar con conocimientos en la materia. Las personas titulares de las dependencias que forman parte del Consejo deberán asistir por lo menos al cincuenta por ciento de las sesiones ordinarias del mismo.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Sesiones del Consejo…

Artículo 16. El Consejo Estatal sesionará ordinariamente de manera trimestral y extraordinariamente cuando así lo convoque su Presidencia o lo solicite la mayoría de sus integrantes.

El Consejo Estatal sesionará válidamente con la asistencia de más de la mitad de sus integrantes. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes y, en caso de empate, la Presidencia tendrá voto dirimente.

La Presidencia del Consejo Estatal convocará a las sesiones a las autoridades estatales y municipales que deban dar cumplimiento o colaborar en la ejecución de las acciones y medidas establecidas en la presente Ley, cuya asistencia será obligatoria y tendrán derecho a voz.

Se podrá invitar a participar a las sesiones del Consejo Estatal a personas de los sectores público, social o privado atendiendo a los temas a tratar, quienes tendrán derecho a voz.

El funcionamiento del Consejo Estatal se regulará en el reglamento de la Ley.

Atribuciones del Consejo…

Artículo 17. El Consejo Estatal…

I. a **IX.** …

X. Emitir pronunciamientos o exhortos para advertir, señalar y atender situaciones en que existan riesgos para la libertad de expresión, la actividad periodística, así como la integridad y seguridad de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos;

XI. Dar seguimiento a las denuncias y querellas presentadas ante el Ministerio Público, así como a las quejas interpuestas ante los organismos de derechos humanos por periodistas y personas defensoras de derechos humanos, cuando sean referentes a daños o agresiones sufridas en el marco o con motivo de su actividad; y

XII. Las demás que le otorguen esta Ley, su reglamento u otras disposiciones aplicables.

Secretaría Técnica

Artículo 18. La persona titular de la Secretaría de Gobierno designará a una persona servidora pública de dicha dependencia que tendrá a su cargo la Secretaría Técnica del Consejo Estatal, la cual deberá tener experiencia enfocada en derechos humanos.

La Secretaría Técnica se coordinará con las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y de los municipios para cumplir con el objeto de la presente Ley.

Atribuciones de la…

Artículo 19. La Secretaría Técnica…

I. Actuar como autoridad receptora y compilatoria de casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, e informar al Consejo Estatal;

II. Recibir y dar…

III. Ejecutar y dar seguimiento a las medidas en cada caso concreto;

IV. a **X.** ….

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

XI. Proponer a la consideración y aprobación del Consejo Estatal mejoras y actualización de las medidas;

XII. Brindar asesoría jurídica especializada a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, sobre sus derechos y obligaciones; y

XIII. Las demás que le confiera la presente Ley, su reglamento, o por acuerdo del Consejo Estatal.

...

Artículo 20. Las agresiones se...

I. a **IV.** ...

V. Una persona servidora pública utilice recursos públicos o se valga de su posición o atribuciones para causar un daño o amenazar con causarlo a periodistas, a personas defensoras de derechos humanos o a las personas a que se refiere la fracción II de este artículo; y

VI. Se actualicen los supuestos establecidos en el Atlas de Riesgo.

Principios rectores de las medidas

Artículo 22. Las medidas tendrán como principios rectores los siguientes:

I. Idoneidad;

II. Inmediatez;

III. Coordinación y concurrencia;

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

IV. Eficacia;

V. Prevención;

VI. Temporalidad;

VII. Igualdad;

VIII. Equidad;

IX. Legalidad;

X. Objetividad; y

XI. Perspectiva de género.

Medidas…

Artículo 24. Las medidas preventivas…

I. y **II.** …

III. La capacitación y formación permanente de los servidores públicos al servicio del Estado y sus municipios en materia de derechos humanos, perspectiva de género, libertad de expresión y análisis de riesgo;

IV. La implementación permanente de campañas de difusión enfocadas a resaltar la importancia de respetar y promover las actividades de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas; y

V. Las demás que determine el Consejo Estatal.

Medidas de...

Artículo 25. Las medidas de...

I. y **II.** ...

III. Equipo de telefonía y números de emergencia;

IV. Asignación de seguridad personal, vigilancia en domicilio y en traslados;

V. Material de protección como chalecos antibalas, vehículos blindados, cámaras de vigilancia, equipos de geolocalización y georeferenciación, reforzamiento de domicilio, entre otros;

VI. Instalación de sistemas de seguridad en el inmueble o inmuebles que se determinen en la evaluación de riesgo;

VII. Resguardo del beneficiario y, en su caso, de sus familiares; y

VIII. Las demás que determine el Consejo Estatal.

La medida de protección prevista en la fracción V, en lo relativo a las cámaras de vigilancia, equipos de geolocalización y georeferenciación, podrán, en su caso, vincularse con el Sistema Estatal de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo e Inteligencia o sus equivalentes en el ámbito municipal.

Las medidas podrán ser individuales o colectivas. Se realizarán, determinarán, implementarán y evaluarán de común acuerdo con los beneficiarios en relación con las necesidades de cada hecho, en los términos del reglamento de la presente Ley.

Medidas urgentes de…

Artículo 26. Las medidas urgentes…

I. La seguridad personal y la de los señalados en esta Ley, a través de los elementos de seguridad pública adscritos a la Secretaría de Seguridad y Paz o de los municipios, en los términos que determine el Consejo Estatal;

II. Evacuación del beneficiario y reubicación temporal del domicilio.

Cuando exista una reubicación, el Consejo Estatal, a través de las instancias competentes, brindará los apoyos necesarios para las personas beneficiarias;

III. a **V.** …

Las medidas urgentes de protección se decretarán en relación con las necesidades de cada hecho, en los términos del reglamento de la presente Ley, sin perjuicio de aquellas que dicten otras autoridades, debiendo dar vista al Consejo Estatal.

Recursos…

Artículo 33. El titular del…

Los recursos deberán estar plenamente identificados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente.**»**

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

T R A N S I T O R I O S

Inicio de vigencia

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

Plazo para reformar disposiciones reglamentarias

Artículo Segundo. La persona titular del Poder Ejecutivo dispondrá de noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las adecuaciones a los reglamentos correspondientes.

Guanajuato, Gto., 11 de junio de 2025
La Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables

Diputada Plásida Calzada Velázquez
Presidenta

Diputado Jesús Hernández Hernández
Secretario

Diputada Ana María Esquivel Arrona
vocal

Diputada Miriam Reyes Carmona
Vocal

Diputado José Salvador Tovar Vargas
Vocal

ESTA HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE AL DICTAMEN QUE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES PRESENTA AL PLENO DEL CONGRESO, DE 2 INICIATIVAS QUE PROPONEN LA REFORMA Y ADICIÓN DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO, IDENTIFICADAS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTE: (ELD 266/LXV-I) Y (ELD 121B/LXVI-I).