Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa a efecto de reformar la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de designación del titular del organismo estatal de protección de los derechos humanos, suscrita por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

C. DIPUTADA ANGÉLICA CASILLAS MARTÍNEZ
PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Tercera Legislatura, nos fue turnada para efecto de su estudio y dictamen, la iniciativa a efecto de reformar la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de designación del titular del organismo estatal de protección de los derechos humanos, suscrita por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

Con fundamento en los artículos 111 fracción I, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formulamos a la Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión del 27 de octubre de 2016 ingresó la iniciativa a efecto de reformar la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de designación del titular del organismo estatal de protección de los derechos humanos, suscrita por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, turnándose por la presidencia del Congreso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

I.2. En reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la Sexagésima Tercera Legislatura del 31 de octubre de 2016, se radicó la iniciativa.

II.1 Metodología y proceso de dictaminación

Se acordó como metodología de análisis y estudio lo siguiente:

a) Se remitió la iniciativa a las diputadas y los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura, a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, al Poder Judicial del Estado, y a las universidades en la entidad, quienes contaron con un término de 10 días hábiles para remitir los comentarios y observaciones que estimaron pertinentes, a través de la misma vía de comunicación.

b) Se estableció un link en la página web del Congreso del Estado, para que la iniciativa pudiera ser consultada y se pudieran emitir observaciones.

c) Se solicitó al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso un estudio sobre el mecanismo de designación en todos los estados de la República del Procurador de Derechos Humanos, así como una opinión sobre la iniciativa.

d) Las observaciones remitidas a la secretaría técnica, fueron compiladas y además se elaboró un documento con formato de comparativo para presentarlo a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

e) El comparativo se circuló a las diputadas y a los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a efecto que se impusieran de su contenido.

f) Se estableció una mesa de trabajo con el carácter de permanente conformada por las y los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, asesores de quienes conforman la misma, -un representante en su caso- de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, del Poder Judicial del Estado, y de igual forma a

los diputados y diputadas de esta Legislatura que desearon asistir, para discutir y analizar las observaciones remitidas.

II.2. Se generaron dos mesas de trabajo para analizar las observaciones y comentarios con respecto a la iniciativa, las cuales se realizaron el 13 y 26 de septiembre de 2017. Estando presentes las diputadas Libia Dennise García Muñoz Ledo, María Beatriz Hernández Cruz, Beatriz Manrique Guevara y los diputados Guillermo Aguirre Fonseca y Jorge Eduardo de la Cruz Nieto, integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, funcionarios de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, y de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato. De igual forma asistieron asesores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y de la representación parlamentaria del Partido Movimiento Ciudadano; así como la secretaría técnica de la Comisión.

Remitieron observaciones la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, y la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

II.3. Finalmente, la presidenta de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen, conforme a lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272 fracción VIII inciso e) de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta Comisión Dictaminadora.

III. Contenido de la iniciativa de reforma a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato

En este apartado, consideraremos —las y los encargados de dictaminar— los puntos sobre los cuales versa el sustento para el análisis y estudio de la iniciativa a efecto de reformar la Constitución Pólítica para el Estado de Guanajuato, en materia de designación del titular del organismo estatal de protección de los derechos humanos. Coincidimos con las y los iniciantes —de manera general—, sobre las

consideraciones planteadas en la exposición de motivos, como se aprecia en los siguientes argumentos que se citan:

> *«Primero. La Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en lo que interesa al propósito de la presente iniciativa, señala:*
>
> *Artículo 4, párrafo sexto al octavo:*
>
> *«La elección del titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos se ajustará a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la Ley de la materia.*
>
> *El titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, durará en su encargo cuatro años, con la posibilidad de ser ratificado por una sola vez, aplicando las reglas establecidas en la ley de la materia y únicamente podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Noveno de esta Constitución.*
>
> *El titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos enviará anualmente un informe de actividades al Congreso del Estado, el cual se hará de conocimiento del Gobernador del Estado, así como del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, de los ayuntamientos y de los organismos que esta Constitución otorga autonomía, en términos de lo que al efecto disponga la Ley de la materia.»*
>
> *Por otra parte, el numeral 63, fracción XXI, sexto párrafo, de la propia Norma Fundamental Local, establece que son facultades del Congreso del Estado, entre otras:*
>
> *Designar por el voto de más de la mitad de la totalidad de sus integrantes, al titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos, de acuerdo a la propuesta que formule el Ejecutivo del Estado de conformidad con el procedimiento de consulta pública contemplado en esta Constitución y en los términos de la Ley de la materia. Así como a los integrantes del Consejo Consultivo. La Diputación Permanente tendrá la facultad de ratificarlos nombramientos de los integrantes del Consejo Consultivo, en los términos de la Ley de la materia.*

En la misma línea a proponer, los ordinarios 11, 12 y 14 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, precisan:

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

I. Tener la ciudadanía mexicana, con residencia en el Estado no menor de cinco años anteriores a la fecha de su nombramiento;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;

III. Ser preferentemente Licenciado en Derecho;

IV. Gozar de reconocido prestigio profesional y personal, así como en la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos;

V. No desempeñar cargo o empleo público al momento de asumir el cargo; ni actividad que se contraponga a las funciones propias de su encomienda, excepción hecha de los de carácter docente; y

VI. No haber sido condenado por delito doloso.

Artículo 12. El titular de la Procuraduría, será designado por el voto de la mitad más uno de la totalidad de quienes integren el Congreso del Estado.

Para tales efectos, el Ejecutivo del Estado previa convocatoria, establecerá las bases para proceder a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados, asociaciones y colegios promotores, defensores o vinculados al tema de los derechos humanos y, en general, a las entidades o personalidades que estime conveniente, a fin de que propongan candidaturas para hacerse cargo de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado.

Con base en dicho procedimiento y una vez escuchadas a las personas interesadas, el Ejecutivo del Estado propondrá al Congreso del Estado, una terna de candidatos para que de entre ellos, se designe a quien ocupe el cargo.

En el caso de que la terna no fuese aprobada, se regresará al Ejecutivo del Estado, para que en el término de cinco días elabore una nueva terna, considerando a otros de los propuestos a partir de la convocatoria y cuya aprobación se hará conforme a lo previsto por los párrafos anteriores.

Si esta segunda terna es rechazada, el Ejecutivo del Estado designará de entre los propuestos a la persona que desempeñará el cargo de Procurador.

Artículo 14. El Titular de la Procuraduría durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser ratificado por el Congreso del Estado exclusivamente para un segundo periodo, a propuesta del Ejecutivo del Estado.

La ratificación deberá ser aprobada por el voto de la mitad más uno de la totalidad de quienes integren el Congreso del Estado.

El acuerdo del Congreso del Estado por el que se ratifique en su caso al titular de la Procuraduría será publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

En el supuesto de que no se ratifique para un segundo periodo al titular de la Procuraduría, se aplicarán las reglas contempladas en esta ley para la designación de un nuevo titular. Mientras tanto, en lo que se desarrolla el mecanismo para la designación, el Secretario General de la Procuraduría ejercerá las funciones que le corresponden al Procurador.

Segundo. Por lo que se refiere al contexto nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos indica en su Artículo 102, punto 8, párrafos sexto, séptimo y octavo, lo siguiente:

B. El Congreso de ...

Los organismos a ...

Estos organismos no ...

El organismo que ...

Las Constituciones de ...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto delas dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso dela Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de ...

La Comisión Nacional ...

La Comisión Nacional...

A tono del imperativo fundamental, La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, prescribe:

Artículo 9o. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;

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

IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;

V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;

VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.

Artículo 10. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de

candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Artículo 11. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.

Artículo 12. Las funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

Artículo 13. El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

Artículo 14. El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este supuesto, el Presidente será substituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

Tercero. Según Graciela Rodríguez y Luis Miguel Cano (Un Ombudsman Modelo, propuesta estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos, Serie Ombudsman 1, México 2006, FUDAR), los legisladores estamos obligados a garantizar y fortalecer jurídicamente la imparcialidad de los funcionarios, sobre todo de aquellos que escapan al régimen común de los servidores públicos y que al ser integrantes de organismos cuya autonomía se desprende de la propia Constitución, cuya lógica natural de su imparcialidad difícilmente puede encontrar razones en oposición.

Por ello, en las normas que regulan la designación, perfil y ratificación de tales servidores públicos, como es el caso de los titulares de

organismos públicos de derechos humanos, se estructura un régimen de incompatibilidades, prohibiciones, neutralidad política, carrera profesional y un régimen disciplinario de las que, como mínimo, estriba la existencia de una independencia funcional en el ejercicio de las potestades administrativas, y que pueden ser un medio para el aseguramiento jurídico de una conducta de los funcionarios distanciada del poder público, leal al Derecho, imparcial, profesional y al servicio del bien común.

De acuerdo a la relatoría de Rodríguez Manzo y Cano López, la institución del ombudsman en México ha pasado por varias etapas, y con el «objetivo de fortalecer dicha institución se propuso en 1999 una nueva reforma constitucional, que dotó a la CNDH de plena autonomía. Para ello, se consideró necesario idear un nuevo procedimiento para elegir a su titular que no dependa de la participación del Ejecutivo Federal, ni siquiera en calidad de proponente confiado al Senado de la República y, en sus recesos, a la propia Comisión Permanente», y se ordenó a las legislaturas locales establecer instituciones similares en su ámbito territorial, lo que debe entenderse en su sentido sustantivo y adjetivo.

En 2001, la autonomía del ombudsman se fortalece con el mecanismo de participación ciudadana relativo a la obligación de la comisión interna del Senado para realizar «una amplia auscultación entre organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, con base en la cual debe proponer al Pleno de dicha Cámara una terna de candidatos, o en su caso, la ratificación del titular.»

De esta forma, el vínculo entre el organismo protector de los derechos humanos y sociedad civil, los procedimientos por los que se elige a su titular y los requisitos mínimos que se exijan para ocupar ese cargo, son elementos determinantes para evaluar la verdadera autonomía en el desempeño de dichos organismos, y por encima de ello, la legitimidad en el ejercicio del mandato de estos organismos.

Por tanto, resulta impostergable superar el actual diseño constitucional y legal que para tal propósito tiene el estado de Guanajuato, y evolucionar institucionalmente en los requisitos de elegibilidad del titular de la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos, a fin de fortalecer su independencia y garantizar su

legitimidad; además de acercar la designación de dicho titulara las exigencias democráticas actuales de la entidad.

Cuarto. Los requisitos de elegibilidad del titular del organismo garante de los derechos humanos varían de entidad a entidad, pero a la fecha llama la atención que además de Guanajuato, solo tres de los treinta y tres titulares de los organismos protectores de los derechos humanos del país, son designados a propuesta o con intervención del poder ejecutivo, como son los correspondientes a las entidades de Campeche, Nuevo León y Tamaulipas, mecánica que democráticamente se torna difícil de justificar y abre la puerta para que en nuestra realidad política la influencia del gobernador sea suficiente para lograr el nombramiento de funcionarios sin que el legislativo pueda hacer contrapeso a dicha pretensión.

Por lo que se refiere a la separación efectiva de cargos públicos como requisito de elegibilidad, es un descuido legislativo no asegurar la mayor distancia entre el Procurador de los Derechos Humanaos y las autoridades gubernamentales a las que se debe de supervisar. De esta manera, el principio de independencia sirve tanto de fundamento para el régimen de incompatibilidades, como para introducir en carácter de requisito de elegibilidad la disociación entre la aspiración a la procuraduría y el desempeño con cierta antelación de responsabilidades de gobierno, religiosas y partidistas, incluso en forma posterior como se prescribe, por ejemplo, para los integrantes de los organismos electorales del país.

Para lo anterior, es necesario una oportuna separación que permita considerar que la persona encargada de defender los derechos humanos no está ligada a las autoridades ni a los partidos políticos. La legislación de Guanajuato demanda dicho elemento solo al momento de asumir ese cargo, demeritándolo a una simple incompatibilidad, lo cual mantiene un área descubierta que puede despertar sospechas, además de que no hace referencia específica a un distanciamiento con posiciones político-partidistas.

«Las legislaciones sobre los OPDH deben establecer como requisito de elegibilidad la separación efectiva de las personas que aspiren a dirigir dichos organismos de los centros de poder, ordenando la mayor antelación posible de ese alejamiento, e incluso, una prevención para que con posterioridad.» (Rodríguez G. y Cano Luis Miguel, Un Ombudsman Modelo, propuesta estándar de elección y

perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos, Serie Ombudsman 1, México 2006, FUDAR).

En los procedimientos de designación en los que participa una instancia legislativa, por el origen electivo y la función representativa de esta, fortalece su cercanía con la sociedad civil que defiende los derechos humanos, o todavía más, garantiza que sus titulares representen a la ciudadanía.

«Una más de las medidas benéficas para el procedimiento de designación del ombudsman, que en todo caso no sólo debiera ser aconsejable sino obligatoria, en razón del cumplimiento del principio de igualdad que escolta al derecho a poder ser nombrado a cargos públicos diversos de los de elección popular, se establece abiertamente en Michoacán. En esta entidad se ordena, expresamente, la comparecencia de los aspirantes a la presidencia de su OPDH para exponer sus propuestas ante el órgano legislativo, con lo cual se dota de mayores elementos de convicción a los legisladores y se fomenta la difusión de debates públicos que transparenten las posturas de los candidatos.» Esta exigencia no debería obviarse para reflexionar en lo tocante a la ratificación, pues para que esta se efectúe únicamente se requiere la propuesta y decisión respectivas de los órganos legislativos, no así la participación ciudadana.

A decir de los mismos autores, de esta forma, puede concluirse que el perfil idóneo de ombudsman puede alcanzarse si este reúne ciertos requisitos de tipo sustantivo y otros de carácter institucional. Los primeros se conforman con la exigencia de contar con conocimientos y experiencia en la defensa y promoción de los derechos humanos, la de encontrase inmiscuido en el contexto o realidad de la sociedad en la que se desempeñará, así como la de no haber sido objeto de recomendaciones provenientes de OPDH.

Los requisitos institucionales consisten en gozar de absoluta independencia, esto es, una separación real y efectiva de los centros de poder público y privado, políticos y económicos y, por la otra, su efectiva ciudadanización, es decir, su legitimidad o bien que en su persona se encuentre una verdadera representación de los intereses de la sociedad civil.

Quinto. Marginalmente, pero no por ello intrascendente, vale señalar que el último párrafo dela fracción XXI del artículo 63 de la Constitución Política de la Entidad, señala que corresponde al Congreso del Estado: «Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado.»

Lo anterior cobra importancia ante el dispar tratamiento que se da para la designación del Procurador de los Derechos Humanos por simple mayoría de los integrantes del Congreso, mientras que para designar al titular del órgano interno de control de la misma Procuraduría, se exige el voto de las dos terceras del Pleno.»

Las diputadas y los diputados que conformamos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, estamos convencidos que, es posible delinear un modelo de procedimiento de designación del ombudsman, que verdaderamente califique de elección. Este tipo ideal se conforma de tres elementos, a saber, la exclusión de los poderes ejecutivos, la encomienda de la conducción del procedimiento a instancias legislativas, y la participación vinculante u obligatoria de la sociedad civil, a través de ciertos actores representativos.

Este ejercicio legislativo, es una responsabilidad política e institucional con los ciudadanos guanajuatenses, pues para nosotros es indispensable fortalecer las instituciones autónomas que buscan proteger los derechos humanos de las personas, y en este caso de los guanajuatenses, situación con la cual coincidimos.

El nombramiento del Ombudsman estatal es una decisión muy importante, sobre todo, porque debe descansar en la personalidad que debe tener quien lo preside, es decir, se debe observar su prestigio personal, que sea una persona con conocimientos, pero sobre todo, con un real compromiso con la causa de los derechos humanos en el estado de Guanajuato. Que no sea una persona que tenga una afinidad con algún grupo político, sino que tenga plena libertad y autonomía para cumplir la tarea.

Es decir, con esta propuesta de reforma a nuestro Código Político Local y en el marco de los procesos de consolidación democrática experimentados en la región se ha logrado mucho, a pesar de las debilidades e injusticias o, dicho de otra manera, de la contradicción entre la democracia y la liberalización económica, muchas veces sin políticas sociales, que no permiten impulsar un verdadero estado democrático, social, de derecho. Por ejemplo, muchos estados han adoptado nuevas constituciones que incorporan reivindicaciones de grupos que anteriormente habían sido excluidos; las elecciones son cada vez más transparentes y libres; hay más instancias para el debate público; y los mismos Estados han ido adoptando instituciones propias responsables de velar por el respeto de los derechos humanos en sus respectivos países, así como de fiscalizar la función administrativa del Estado. La instauración e implementación institucional del Defensor del Pueblo, Procuraduría o Comisión de Derechos Humanos, en diferentes países y estados de la región, con las características que le son propias y que la singularizan de la figura escandinava original, ha insertado un nuevo y vigoroso actor en el marco de los sistemas de justicia estatales y en la justiciabilidad de los derechos humanos, sobre todo frente al poder que ejercen los órganos estatales. Y con esta reforma en cuanto a la designación de su titular fortalecemos el organismo autónomo en el marco de respeto más estricto.

Estamos conscientes quienes dictaminamos que, sólo un sistema de gobierno donde tanto las instituciones como las personas a quienes se confían funciones estatales estén efectivamente sujetas a diversas formas de control, puede considerarse democrático. Debe haber un control de naturaleza política, que pueda ser ejercido por la ciudadanía de diversas maneras. Y una manera de control es por imperio de la legalidad y ejercida por diversas instituciones del Estado en forma independiente, como es el trabajo encomendado a los Ombudsman.

Resulta sumamente interesante el hecho de que el Estado Moderno, cuya legitimidad se encuentra fundamentada en el bien común, por diversos factores históricos, sociales y culturales, haya llevado a cabo la creación una institución dedicada precisamente a tutelar y defender a los habitantes contra el Estado mismo, mediante su vigilancia, control, supervisión y fiscalización.

La labor que vienen realizando estas instituciones, garantiza una tutela real de los derechos e intereses de los habitantes, velado porque el funcionamiento del sector público se encuentre ajustado a la Constitución, a las leyes, convenios internacionales suscritos por el Estado y los principios generales del derecho. Asimismo, no se puede negar que por su naturaleza ha devenido como un vital bastión en la promoción y divulgación de los derechos humanos. Lo anterior se traduce en el trabajo conjunto que llevan a cabo las diferentes figuras en su respectivos países.

En muchas ocasiones se tiende a desvirtuar la labor del Ombudsman acotando su imposibilidad de funcionamiento, fundamentándose esta tesis en que la figura es ajena a las instituciones jurídicas latinoamericanas, y que la influencia de instituciones existosas en otras partes del mundo no garantiza un favorable resultado en nuestras jóvenes democracias. La figura del Ombudsman en nuestros países colabora al establecimiento y consolidación de una democracia sólida y estable, y es un instrumento complementario de otros establecidos en sociedades democráticas como los tribunales de justicia, los congresos, las contralorías y los tribunales electorales. Dada su función protectora de derechos humanos, esta institución ha contribuido a fortalecer los mecanismos de representación y comunicación entre la sociedad civil y los gobernantes, incidiendo directamente en el incremento de la gobernabilidad. Esto ha permitido que la imagen que la ciudadanía tiene de la institución sea muy positiva, contando con una alta cuota de legitimidad. Creemos y estamos convencidos que con esta reforma, cerramos ese círculo que fortalecerá a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

IV. Modificaciones a la iniciativa

Dados los trabajos al interior de la Comisión dictaminadora, fue que se acordó modificar la propuesta para hacerla acorde a la estructura de la propia Constitución y de la institución que regula. Esto al final describe el trabajo institucional y político de las fuerzas políticas representadas en el Congreso del Estado de Guanajuato.

A pesar de que la iniciativa que nos ocupa, tiene entre sus principales pretensiones que el titular del Poder Ejecutivo no tenga participación en el proceso de consulta pública —hasta ahora establecido en la Constitución de nuestro estado—, y que de esta consulta formule terna para que sea el Congreso del Estado quien designe al titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato. Ello no se logra, debido a la omisión en la armonización que una iniciativa de este tipo —reforma constitucional— debe prevenir; es decir, deja de lado dispositivos constitucionales locales que abordan el proceso de designación del titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos. En este caso específico el párrafo tercero de la fracción XII del artículo 77 —el cual señala las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado—, que señala la facultad del titular del Poder Ejecutivo de proponer al Congreso del Estado la terna para que el legislativo elija al Procurador de los Derechos Humanos:

> «**Artículo 77.-** Las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, son:
> **I.-** a **XI.-** …
> **XII.-** …
> …
> Proponer en terna al Congreso del Estado, a los candidatos para elegir al titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos, una vez que haya efectuado el procedimiento de consulta pública a que se refiere el artículo 4 de esta Constitución y de conformidad con la Ley de la materia. En caso de que la terna que proponga sea rechazada, formulará una nueva. Si esta segunda terna es rechazada por el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado designará de entre los propuestos, a la persona que será el titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos.»

En este contexto, el proponer —en los términos de la iniciativa—, solo la reforma al artículo 63 fracción XXI, párrafo séptimo, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, implica solo el cambio en la votación que el Congreso del Estado debe realizar para la multicitada designación, de una mayoría simple a una calificada; misma votación que se requerirá para la designación de los integrantes del Consejo Consultivo de la Procuraduría de referencia; así como establecer la prohibición de que quien haya fungido como Procurador no pueda desempeñar cargos de dirección en el Poder Ejecutivo, ni ser postulado a cargos de elección popular durante el año siguiente a la fecha de conclusión de su encargo. Y la reforma quedaría incompleta, por ello fue necesario determinar ajustar por congruencia normativa los contenidos del artículo 77, para hacerla acorde y

armonizarla con los alcances de la misma. En ese sentido se deroga el siguiente texto del artículo 77, fracción XII, párrafo tercero:

> *«Proponer en terna al Congreso del Estado, a los candidatos para elegir al titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos, una vez que haya efectuado el procedimiento de consulta pública a que se refiere el artículo 4 de esta Constitución y de conformidad con la Ley de la materia. En caso de que la terna que proponga sea rechazada, formulará una nueva. Si esta segunda terna es rechazada por el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado designará de entre los propuestos, a la persona que será el titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos.»*

En cuanto a la propuesta relativa a que quien haya fungido como Procurador no pueda desempeñar cargos de dirección en el Poder Ejecutivo, ni ser postulado a cargos de elección popular durante el año siguiente a la fecha de conclusión de su encargo; se analizó la necesidad y la pertinencia de esta disposición, ello ante la posibilidad de violar la libertad de trabajo establecida en el artículo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> «**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.
>
> ...»

Quienes dictaminamos, sabemos que, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia que establece que el Poder Legislativo no puede establecer restricciones a la libertad de trabajo en relación con gobernados en particular:

> **LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR.** Del análisis cuidadoso del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que **el Poder Legislativo puede, al emitir una ley, restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, determinando que una actividad es ilícita, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a esa garantía en relación con gobernados en particular, aunque éstos se mencionen de modo**

> **implícito, de modo tal que una vez aplicada a ellos la disposición, ésta pierda su eficacia.** La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales al determinar que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de terceros, y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad.[1]

En este contexto, la prohibición que se propone va dirigida en específico a aquellas personas que hayan fungido como Procurador durante el año siguiente a la fecha de conclusión de su encargo, por lo que su aplicación material en primera instancia solo pude hacerse a la persona que dejó el cargo de Procurador; en este sentido, este supuesto parece encajar con la prohibición establecida por nuestro Máximo Tribunal en cuanto a imponer la restricción a la libertad de trabajo a gobernados en particular. Y es que no se establece ninguna previsión transitoria que especifique el inicio de vigencia diferido de la misma, situación con la cual no coincidimos.

Lo anterior, pues desde un punto de vista jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, pues si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos autónomos que no sean descentralizados. Por otra parte, la constitucionalización de estos órganos obedece a dos razones: a) Es precisamente la Constitución la que establece la división de poderes, y por ende, sólo la Constitución puede prever excepciones a este principio fundamental de la organización del Estado; y b) para garantizar que los organismos autónomos no pierdan su autonomía mediante una simple reforma legal.

No obstante, esta autonomía no impide que la designación del titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos se dé en un marco de colaboración entre poderes, en el cual el Gobernador del Estado es quien se encarga de llevar a cabo la consulta pública prevista tanto por la Constitución General como por la local, e integrar la terna que habrá de presentar al Congreso del Estado, y el Poder Legislativo es a quien corresponde la designación del

[1] Tesis: P./J. 29/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, p. 258

Procurador. Al respecto, es valiosa la opinión de Ricardo Méndez Silva, quien considera:

> «El principio de la división de poderes establece un equilibrio activo y dinámico para garantizar la independencia de cada uno de ellos, pero no implica, por fórmulas doctrinales y por imposibilidad fáctica, la vigencia de murallas infranqueables o compartimentos incomunicados. El principio de la división de poderes, en su diseño normativo y en el territorio de la historia, está cruzado por canales de comunicación exigidos por la complementación funcional que busca hacer efectivo el poder del Estado, que es uno solo, y que se divide en tres para evitar la concentración dictatorial, para establecer un sistema de pesos y contrapesos que se resumen en su premisa original, la soberanía popular. Así las cosas, la división de poderes entraña la complementación y la colaboración de los poderes.»[2]

Por lo que la división de poderes no consiste en una falta de comunicación entre ellos, sino que implica una complementación y colaboración, sin que se presente una concentración de estos en una sola persona.

Finalmente quienes dictaminamos, creemos que en ese contexto y por la importancia de la reforma, es necesario coordinar esfuerzos, para que sigan siendo las instituciones de tutela transparentes y responsables ante los peticionarios, ante el público y ante la ley, ya que por su misión se trata de instituciones necesarias para la defensa de los derechos humanos, el control del poder político y la consolidación de la democracia.

En razón de lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la aprobación de la Asamblea, el siguiente:

DECRETO

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 63, fracción XXI, párrafo sexto, artículo 65, fracción VIII; se **adiciona** una fracción IX al artículo 65, y la actual fracción IX pasa a ser fracción X, y se **deroga** el tercer párrafo, de la fracción XII del artículo 77, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, para quedar como sigue:

---

[2] **MÉNDEZ Silva,** Ricardo (1995): Reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura Federal. Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura. Consejo de la Judicatura Federal. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, p. 172.

«**Artículo 63.** Son facultades del Congreso del Estado:

I. a XX ...

XXI. Designar a los ...

Separar de su ...

Separar de su...

Designar a los...

Designar a los...

Designar por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, al titular del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos, de conformidad con el procedimiento de consulta pública contemplado en esta Constitución y en los términos de la Ley de la materia. Así como a los integrantes del Consejo Consultivo, con la mayoría calificada antes señalada.

Integrar la lista...

Aprobar por el...

Designar y en...

Designar, por el...

XXII. a XXXIV ...

ARTÍCULO 65.- Son facultades y..:

I. a VII.- ...;

VIII.- Conceder licencias para separarse de su cargo, al Gobernador del Estado, y a los Diputados en los términos de la Fracción XXVII del Artículo 63;

IX.- Ratificar los nombramientos de los integrantes del Consejo Consultivo del organismo estatal de protección de los Derechos Humanos, en los términos de la Ley de la materia; y,

X.- Las demás consignadas de modo expreso en esta Constitución.

ARTÍCULO 77.- Las facultades y..:

I. **a** XI.- ...

XII.- Proponer por ternas...

Proponer al Congreso...

XIII. **a** XXVI.-...

Los actos o...

Dentro de los...

Salvo en el...»

TRANSITORIO

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

Guanajuato, Gto., a 24 de octubre de 2017
La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo **Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto**

Dip. María Beatriz Hernández Cruz

Dip. Arcelia María González González

Dip. Verónica Orozco Gutiérrez

Dip. Guillermo Aguirre Fonseca

Dip. Beatriz Manrique Guevara