

EL NUEVO *OMBUDSMAN* MEXICANO. NOTAS  
SOBRE SU ORIGEN EN EL ESTADO DE GUERRERO  
Y UNA PROPUESTA DE REFORMA INSTITUCIONAL

David CIENFUEGOS SALGADO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El sistema guerrerense de los derechos humanos*. III. *El procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas y el recurso extraordinario de exhibición de personas*. IV. *La justicia constitucional en los estados de la república*. V. *Un modelo de reforma constitucional estatal*. VI. *El sistema de control constitucional para Guerrero*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Propuesta*.

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la protección de los derechos humanos y su inserción en los sistemas jurídicos locales es un tema que genera numerosas inquietudes, sobre todo a partir de que en las entidades federativas mexicanas se ensaya con nuevos mecanismos procesales que superan los planteamientos tradicionales del sistema no jurisdiccional adoptado a partir de 1990. En nuestro país, se ha hecho evidente que el sistema de protección no jurisdiccional ha ido perdiendo la confianza de la ciudadanía, lo que obliga a repensar el modelo mexicano que ha pretendido fundarse en la figura del *ombudsman* escandinavo.

El presente trabajo aborda de manera sintética el sistema de protección de los derechos humanos en el estado de Guerrero, mediante una revisión del modelo vigente del *ombudsman* local, y ofrece una propuesta para modificarlo a partir de un nuevo diseño constitucional. Dicha propuesta tiene la ventaja de poder ser adoptada en cualquiera de las entidades federativas mexicanas, pues aparece enmarcada en un proceso de reforma integral a la

\* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Constitución local, lo que hace pertinente su exposición en este evento académico que busca constituirse como un foro de discusión de los problemas que plantea el rediseño institucional de los Estados de derecho contemporáneos, especialmente los del área iberoamericana.

## II. EL SISTEMA GUERRERENSE DE LOS DERECHOS HUMANOS

Para entender el alcance que tuvo en el estado de Guerrero la reforma constitucional y legal en materia de derechos humanos, realizada en 1990, durante el gobierno de José Francisco Ruiz Massieu, debemos hacer referencia, aunque sea de manera resumida, a la institución de protección no jurisdiccional establecida en el texto constitucional: la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

Diremos que se trató, en su momento, de una novedosa reforma constitucional en materia de derechos humanos, promulgada en septiembre de 1990; en ella, adelantándose a la reforma federal en el rubro, se crea en Guerrero una comisión estatal de derechos humanos,<sup>1</sup> que viene a ejercer las facultades que hasta ese momento desarrollaba el Visitador General de la Procuraduría General de Justicia (artículo 80 bis).<sup>2</sup> La iniciativa señalaba:

<sup>1</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, núm. 83, 22 de septiembre de 1990, pp. 3 y 4.

<sup>2</sup> El citado artículo 80 bis, señalaba: “Habrá un Visitador General, licenciado en derecho, mayor de 25 años y de reconocida honorabilidad, designado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo, quien sin intermediación de ninguna especie, dependerá directamente del procurador general de justicia y tendrá a su cargo, en los términos de las disposiciones aplicables, la vigilancia y evaluación de los establecimientos destinados a la detención y custodia de indiciados, procesados, sentenciados, sujetos a arresto administrativo y menores infractores, gozando al efecto de todas las facilidades que requiera para el cumplimiento de sus cometidos. El Visitador General deberá dar cuenta al propio procurador de cualquier violación a los derechos humanos y, particularmente, a los derechos individuales que otorga el régimen constitucional. Este funcionario velará, en particular, por la protección de los indígenas y campesinos que se encuentren en los referidos establecimientos”. En relación con dicha reforma escribimos: “Esta figura es la que precede la creación de la comisión estatal de derechos humanos y de procuradurías encargadas de proteger los intereses de indígenas y campesinos. También es ya presagio de la preocupación que merecen al gobierno en turno, al menos formalmente, las clases sociales que pueden considerarse como vulnerables, entre las que se contaría a las mujeres y para las cuales se creó, más adelante, la Secretaría de la Mujer”. Cienfuegos Salgado, David, *Vigencia y evolución de la Constitución guerrerense de 1917*, México, Editora Laguna, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2000, pp. 126 y 127.

...se eleva a esa soberanía popular la iniciativa para el establecimiento de una comisión revestida de autonomía técnica y directamente adscrita al titular del Poder Ejecutivo, que tenga a su cargo la defensa de los derechos humanos cuando se quebranten por servidores públicos locales.

Se propone, asimismo, que la ley que instituya esa comisión, defina también el procedimiento en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas cuando se presuma que ello es imputable a agentes gubernamentales. Ese procedimiento permitirá finca de responsabilidades, en su caso, o disipar especies que eventualmente puedan difundirse con propósitos políticos, más que de impartición de justicia.

Para complementar los medios tutelares de las garantías constitucionales, la enmienda previene que la ley reglamente el recurso extraordinario de exhibición de personas para hacer que los juzgadores pongan fin en brevísimo lapso a las detenciones ilegales que lleven a cabo, en su caso, los agentes públicos.

Con el propósito de que la comisión observe prioridades que ordenen su acción y garanticen su eficacia, la reforma que se promueve señala que se dará prioridad a la defensa de los derechos humanos en/tratándose de indígenas; internos en centros de readaptación social; menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza, o incapaces.

La reforma adiciona el artículo 76 bis y deroga el artículo 80 bis de la Constitución local.

Conforme al nuevo artículo 76 bis se establece:

Existirá una Comisión de Derechos Humanos dentro del Poder Ejecutivo para la defensa y promoción de las garantías constitucionales, vinculada directamente a su titular. Una agencia del Ministerio Público estará radicada a esa Comisión, quien conocerá de toda violación a los derechos humanos que se presuma cometan servidores públicos locales.

La ley que cree y organice la Comisión garantizará su autonomía técnica; establecerá el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas; regirá la prevención y castigo de la tortura cuando presuntamente sean responsables los servidores a que se refiere el párrafo anterior; definirá las prioridades para la protección de los derechos humanos en/tratándose de indígenas; internos en centros de readaptación social; menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza; e incapaces; y reglamentará el recurso extraordinario de exhibición de personas.

Este cuerpo podrá comunicarse con el organismo federal que conozca de la defensa y promoción de los derechos humanos, para actuar coordinadamente en sus respectivos ámbitos de competencia.

El presidente de la Comisión será nombrado por el Poder Ejecutivo, pero ese nombramiento deberá ser aprobado por el Congreso. El presidente será inamovible hasta su jubilación, y sólo podrá ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El presidente presentará anualmente al Congreso un informe sobre las actividades de la Comisión, y al efecto podrá comparecer ante el mismo.<sup>3</sup>

Se preveía que la Comisión debería integrarse y entrar en operación dentro de los ciento ochenta días siguientes a la puesta en vigor del decreto de reforma, es decir, contados a partir del 23 de septiembre de 1990. Como nota adicional debe señalarse que este decreto de reforma constitucional, como algunos otros, carece de considerandos o exposición de motivos; aunque estos últimos si existen en la iniciativa que presentó el gobernador Ruiz Massieu.

La ley que crea a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas (LCDDH) se publicó el 26 de septiembre de 1990 en el *Periódico Oficial del Estado*, con el carácter de ley reglamentaria de la Constitución local “en materia de promoción y defensa de los derechos humanos en su territorio, cuando su violación sea responsabilidad de los servidores públicos del Estado o de los ayuntamientos”.

Conforme al mandato fijado por la LCDDH, la Comisión se estableció como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios; de integración plural, contando con la participación de la sociedad civil, dotado de autonomía técnica y operativa; estableciéndose una relación directa con el titular del Poder Ejecutivo local y sin intermediación alguna, ello a efecto de comunicación y auxilio material, pero sin estar sometido a su mando de ninguna manera (artículo 4o.).

Los órganos de dicha Comisión son: el Consejo Técnico, el presidente, el secretario técnico, el visitador general y el Comité para la Investigación de Desaparición Involuntaria de Personas, además de las direcciones administrativas y los comités que se establezcan con motivo de la firma de los convenios de coordinación.

<sup>3</sup> Véase, “Ley que crea a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas”, *Cuadernos guerrerenses de derechos humanos*, Chilpancingo, Guerrero, núm. 35, 2002.

El Consejo Técnico, que tiene carácter consultivo en las cuestiones técnicas y operativas, y de autoridad máxima en lo relativo a la planeación y evaluación de sus labores, se integra por diez miembros, quienes duran en su cargo seis años.<sup>4</sup> Se previene que sólo podrá actuar conjuntamente.

De acuerdo con las prescripciones vigentes, el presidente de la Comisión es nombrado por el Ejecutivo del Estado, con la aprobación del Congreso, teniendo carácter inamovible hasta su jubilación, y sólo puede ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Estado. El presidente debe reunir los siguientes requisitos: ciudadano guerrerense por nacimiento con una residencia de cinco años en el Estado; no tener más de 65 años ni menos de 30;<sup>5</sup> gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; y ser abogado titulado (artículo 11).

El presidente de la Comisión comparece anualmente al Congreso del estado para dar cuenta de las actividades de la Comisión e informar y explicar sobre el estado que guarda la administración de la misma. Debe mencionarse que desde su creación, ha sido el licenciado Juan Alarcón Hernández quien ha estado al frente de la institución.

El Comité para la Investigación de la Desaparición Involuntaria de Personas, integrado por el visitador general y por tres vocales ciudada-

<sup>4</sup> La LCDDH establece la integración del Consejo Técnico de la siguiente manera: el presidente de la Comisión; hasta nueve consejeros, el director del Instituto de Mejoramiento Judicial, el secretario técnico de la Comisión, y los servidores públicos que designe el Ejecutivo, siempre que su desempeño en el Consejo no quede sujeto a su poder de mando. En relación con los consejeros, la LCDDH señala que serán designados por el Ejecutivo y que deberán desempeñar o pertenecer a alguna de las siguientes actividades o sectores sociales: "a) un periodista en ejercicio activo, en cualquiera de las especialidades de esa actividad; b) un licenciado en derecho, preferentemente dedicado al libre ejercicio de su profesión, a la investigación o docencia, y de reconocido prestigio; c) una mujer, preferentemente miembro de una organización que busque la promoción y defensa de la mujer en el Estado; d) un notario público; e) ciudadanos afiliados a partidos políticos, siempre que no pertenezcan todos a un solo partido político; y que su actuación no quede sujeta a normas estatutarias de carácter disciplinario en cuanto a sus funciones como miembros del Consejo Técnico; f) un profesor miembro de alguna institución educativa del estado; g) un médico miembro de alguna asociación del estado; y h) miembros distinguidos de la sociedad civil" (artículo 11).

<sup>5</sup> Consideramos que el requisito de edad debe ajustarse a la reforma constitucional que en 1999 modificó la edad exigida para ser magistrado del estado, puesto que el artículo 13 de la LCDDH sigue las disposiciones aplicables a tales servidores públicos.

nos que serán tres miembros del Consejo Técnico (que no sean servidores públicos) invitados por el presidente de la Comisión, actúa cuando se cumplen los siguientes requisitos señalados en el artículo 31 LCDDH:

- Cuando se trate de una persona plenamente identificada y se demuestre que existió momentos previos a su desaparición;
- Que por las circunstancias de los hechos, las costumbres y hábitos de las personas de que se trate; y el tiempo transcurrido en que no se tenga noticia de ésta, se haga presumible su desaparición involuntaria;
- Que la persona de que se trate, hubiere tenido su domicilio, aun de manera temporal, en el Estado de Guerrero; y
- Que la desaparición involuntaria se le atribuya a una autoridad local o agentes de la misma, no siendo atribuible a un hecho natural.

Son atribuciones de la Comisión: promover el disfrute de los derechos humanos; proponer al Ejecutivo estatal la adecuación de la política estatal a la nacional en materia de defensa de derechos humanos, y los instrumentos que tengan por propósito promover, prevenir y salvaguardar los derechos humanos; diseñar y establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de su política y programas.<sup>6</sup>

La Comisión es competente para conocer de:

a) Violaciones administrativas, vicios a los procedimientos y delitos que afecten los derechos humanos.

b) Violaciones a los derechos humanos, cuando se pongan en peligro la vida, libertad, patrimonio, con especial atención a indígenas o mujeres de extrema ignorancia o pobreza.

c) Violaciones a los derechos humanos cuando el sujeto pasivo sea un menor de edad o incapaz, siempre que se encuentre en peligro su vida, libertad, seguridad o patrimonio.

d) Violaciones a los derechos humanos de los internos en Centros de Readaptación Social, cuando se trate de sus garantías procesales, de su vida o salud física o mental.

e) Afectaciones a las garantías individuales en ocasión o con motivo directo de procesos electorales.

<sup>6</sup> En materia de difusión y promoción, debe señalarse que la Comisión ha mantenido una amplia política editorial mediante la publicación de folletos, materiales bibliográficos y la publicación continua de sus *Cuadernos guerrerenses de derechos humanos*.

Están legitimadas para presentar quejas o denuncias, todas aquellas personas que consideren han sido violados sus derechos humanos, o tratándose de denuncias de desaparición involuntaria de personas, estarán legitimadas quienes hubiesen conocido a la persona supuestamente desaparecida y tuvieren noticia cierta de su probable desaparición involuntaria.

Las quejas o denuncias deberán presentarse por escrito o firmarse por quien las formule; si el solicitante no sabe escribir, la Comisión brinda el auxilio indispensable para documentar su queja o denuncia; igualmente se proporciona servicio de traducción o intérprete, cuando se trate de indígenas.

Una característica importante en el procedimiento ante la Comisión lo constituye la disposición del tercer párrafo del artículo 19 LCDDH, que establece: El visitador general podrá recibir quejas o denuncias de violación de derechos humanos e iniciar el procedimiento respectivo que esta ley señala, en el lugar donde se encuentre, sin mayor trámite que el ciudadano, debidamente identificado, deje constancia escrita de su petición.

Esta disposición da cuenta de la búsqueda de un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos con altos grados de confiabilidad y eficiencia.

### III. EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE DESAPARICIÓN INVOLUNTARIA DE PERSONAS Y EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE EXHIBICIÓN DE PERSONAS

Una de las innovaciones que trae la creación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos es el establecimiento de dos figuras *sui generis* y sin antecedentes en el constitucionalismo guerrerense. Se trata del recurso extraordinario de exhibición de personas y del procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas.

Para mayor acercamiento a ambas instituciones basta la remisión a la exposición de motivos de la iniciativa enviada al Congreso por Ruiz Massieu para que se dictara la LCDDH:

...Un segundo cambio, verdaderamente innovador, es el establecimiento del recurso extraordinario de exhibición de personas que aunque existió efímeramente en el siglo pasado en algún ordenamiento mexicano, y que es conocido como *habeas corpus*, prácticamente no se ha consagrado en la ley federal o local alguna en México, y que se encamina a que cualquier

persona lo plantee ante un Juez de Primera Instancia para que otra pueda recuperar su libertad si fue detenido ilícitamente, y de manera inmediata, sin prejuzgar su responsabilidad penal o administrativa. Con este recurso se pretende combatir a fondo una de las prácticas que todavía acaecen penosamente, a lo largo de los años, en la entidad. El desacato al mandamiento judicial en este respecto, es causa de fincamiento de responsabilidad penal.

El procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas es una enmienda al sistema jurídico que no tiene precedente en la legislación mexicana e internacional; y que responde al propósito de dar una vía procesal a aquellos que de buena fe, o aun con mala intención, sea por razones de justicia o por mero reclamo político, expresan que una persona ha desaparecido en contra de su voluntad.

Con este procedimiento se pretende la determinación de paraderos, la recuperación de la libertad, el castigo a agentes públicos, o a la mera disipación de acciones políticas no sustentadas en hechos reales. Así, cualquier persona que hubiere tenido conocimiento previo de la existencia de la persona desaparecida, y pueda aportar pruebas suficientes, podrá denunciar ante la Comisión la referida desaparición de modo que ese cuerpo pueda denunciar, a su vez, ante el Ministerio Público; y actuar como su coadyuvante para el fincamiento de las responsabilidades penales del caso.

Este procedimiento no extingue otras vías penales, ni tampoco impide que se desenvuelva el procedimiento de declaración de ausencia.

Creemos que la oportunidad de crear en el estado una Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, brinda la posibilidad de diseñar y proponer un mecanismo y un procedimiento que atienda con objetividad y especialización esta cuestión.

Los guerrerenses hemos venido ampliando nuestra comunicación y se han venido ventilando todos los temas sociales con apertura y no es el tema de desaparición involuntaria de personas, uno que se soslaye o evite y, de ahí que al máximo nivel normativo local, se le trate, se le reconozca y se planteen soluciones.

El primer esfuerzo legal en esta materia fue evitar las confusiones, a partir de definir el concepto de persona desaparecida involuntariamente.

Para que una persona se tenga por desaparecida involuntariamente, tendrá que tratarse de alguien plenamente identificado y que se demuestre fehacientemente que vivía en los momentos previos a su desaparición y esto es dable hacerlo por los medios jurídicos de prueba que establece nuestra legislación.

Es necesario que la persona desaparecida, lo sea por responsabilidad de un servidor público o lo haya hecho en circunstancias que revelen la invo-

luntariedad del hecho y que las costumbres y hábitos de vida de ella, así como el tiempo transcurrido desde la última vez que se le vio, hagan indubitante el hecho.

Para los efectos locales, es necesario que la persona de que se trate haya tenido domicilio, aun temporal, en el Estado, y que se atribuya a una autoridad del Estado, el hecho mismo de la desaparición.

Creemos que esta aportación del concepto vendrá a dar seguridad jurídica y evitará la manipulación política.

Para denunciar la desaparición será necesaria que quien lo haga, haya conocido físicamente a la persona y pueda aportar pruebas suficientes, conforme a los códigos y procedimientos civiles y penales en vigor, que demuestren los hechos.

La iniciativa propone que las denuncias de desaparición de personas las conozca un Comité especializado de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos que, presidido por el Visitador General de ésta, lo integren tres ciudadanos de reconocido prestigio, que no sean servidores públicos, para darle mayor transparencia a sus acciones.

Este Comité, a través del Visitador General, iniciará o promoverá, en su caso, la averiguación previa respectiva ante el Ministerio Público y se convertirá en coadyuvante de éste, para impulsar sus acciones.

Desde luego, se solicitará información sobre la persona desaparecida a distintas instancias, fundamentalmente policiales o médicas, para ir reduciendo las posibilidades y centrar la investigación en las alternativas viables.

Asimismo, podrá solicitar información a otras autoridades, como sería el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, toda vez que Guerrero es una entidad de emigración temporal o permanente, para saber si la persona no ha abandonado el país y se publicarían en medios de comunicación nacionales o locales, las fotografías o datos de identidad del desaparecido para solicitar el auxilio de otras autoridades y de la sociedad civil.

En coordinación con las autoridades correspondientes, el Visitador General podrá realizar personalmente las inspecciones de campo que estime pertinentes y, en general, realizar todas las indagatorias que lo puedan llevar a un conocimiento más certero de la verdad material de los hechos.

Como se observa, se propone un procedimiento de sentido común, ajeno a formalismos y que sin sustituir a ninguna autoridad, pueda ser un instrumento de colaboración eficiente, objetiva e imparcial.

Es importante para los denunciantes, y para la población en general, que una vez que la Comisión haya agotado los medios idóneos de investigación, informe de sus acciones y sus resultados.

Si llegare a precisarse el destino o paradero de la persona desaparecida, se informará de inmediato a los denunciante y si de esta conclusión se hiere presumible la comisión de algún delito, se impulsaría al Ministerio Público y a la policía judicial para su persecución, pudiéndose tratar de un homicidio, una privación ilegal de la libertad, abuso de autoridad u otros.

Cualquier paso que en nuestro Estado demos para tratar de atender y solucionar estas cuestiones, debe ser bienvenido y estamos ciertos del apoyo social que recibirá la iniciativa en esta materia.

El modesto desarrollo que en términos económicos, sociales, educativos y culturales, en nuestra entidad, que limita el disfrute efectivo de los derechos individuales, y propician prácticas inconvenientes que los afectan, reclaman que la Comisión tenga un claro sentido de la prioridad, tanto en la defensa como en la promoción de las garantías constitucionales, y por ello se señala que se dará preferencia a los indígenas, incapaces, menores de edad, internos en centros de reclusión y detención de mujeres de extraordinaria pobreza o ignorancia. Igualmente en el ámbito de la promoción, se contempla la implantación de esquemas de comunicación social y educativos para el conocimiento de los derechos humanos y la calificación de la ciudadanía en su goce y defensa: se trata de crear una cultura de derechos humanos.

Esta innovadora institución debe armonizarse con las soluciones legales e institucionales que tradicionalmente ha acogido nuestro país, según tendencias universales, de ahí que esta ley, para ajustarse a las prescripciones constitucionales, respeta la autonomía del Poder Judicial en cuanto a su función jurisdiccional; y al Ministerio Público, institución que ejerce en exclusiva la acción penal. No obstante ello, se otorga a la Comisión la facultad de excitativa de justicia en el caso de que los juzgadores incurran en dilaciones que vulneren las garantías constitucionales de celeridad. Desde el punto de vista de la materia que conocerá la Comisión, la iniciativa señala que conocerá violaciones administrativas, vicios a los procedimientos, o delitos que afecten los derechos humanos de una persona, y que sean cometidos por miembros del Poder Judicial, de las corporaciones policíacas o del sistema penitenciario; y afectaciones a las garantías individuales en ocasión o con motivo directo de procesos electorales, siempre cuidando que no toquen las resoluciones que expidan los organismos electorales, porque como es bien sabido, son inatacables, por encarnar la soberanía popular, aun por el juicio de amparo.

No está por demás insistir en que la Comisión conocerá afectaciones a los derechos individuales cuando los sujetos activos sean servidores públicos estatales o municipales, de modo que si se trata de agentes federales deberá tenerse por incompetente.

A la iniciativa de ley que se presenta a consideración del H. Congreso del Estado se le ha incorporado un nuevo procedimiento judicial de carácter extraordinario, que en verdad vendrá a enriquecer nuestra vida jurídica y nuestras instituciones de defensa del ciudadano.

El amparo mexicano representa la mejor tradición de nuestro derecho y encuentra sus orígenes en la legislación local de Yucatán a partir de los trabajos de don Manuel Crescencio Rejón; su trascendencia innegable hace que con el esfuerzo unido de otro ilustre jurista, don Mariano Otero, adopte su actual vigencia nacional. La vida de esta institución jurídica se ha fortalecido indudablemente y forma parte ya del ser nacional y de la cultura de los mexicanos.

En el ámbito estatal, no ha prosperado, sin embargo, hasta la fecha, una figura que a partir del Poder Judicial local, pudiera esgrimirse por los ciudadanos en defensa de sus garantías individuales.

En territorios como el del estado de Guerrero, con una compleja orografía que dificulta las comunicaciones y el acceso fácil o rápido de las comunidades más alejadas a los centros urbanos en donde radican las autoridades estatales y federales, resulta aconsejable que independientemente del mandamiento constitucional contenido en el artículo 133 de la carta magna, el ciudadano pueda contar con un medio de defensa extraordinario y rápido, que brindando seguridad jurídica y constitucionalidad, pueda hacerse valer ante el juez de primera instancia más próximo en el distrito judicial que corresponda.

Aunque el juicio de garantía, contra los actos de autoridad, contempla en una de sus modalidades la protección contra la incomunicación de un detenido, la institución universalmente conocida del *habeas corpus*, o exhibición de persona, como se le conoce en Hispanoamérica, no se encuentra contemplada en nuestro sistema jurídico, por lo que se ha estimado procedente incorporarla a nuestro régimen legal a través de esta iniciativa y en materia de defensa de los derechos humanos.

En efecto, el recurso extraordinario de exhibición de persona a que se refiere el título V de esta iniciativa, formaba ya parte del proyecto de reformas y adiciones a la Constitución del estado, que durante el primer año de esta administración se elaboró y turnó al poder revisor, en materia de control de la constitucionalidad local y que por razones de oportunidad no se hizo prosperar.

Maduro como está el Poder Judicial del estado, se estima conveniente dotarlo de las facultades inherentes a este recurso extraordinario, que en mucho vendrá a enriquecer estos empeños legislativos, en materia de defensa de los derechos humanos.

Consiste el recurso, según su contenido tradicional, en que la autoridad judicial, en los términos del artículo 16 constitucional, requiera a la autoridad administrativa local que presumiblemente tenga detenida a una persona, por petición de algún interesado, que muestre o exhiba a la persona presuntamente detenida, para evitar que se le vulneren sus garantías y preservar su vida e integridad corporal y que en todo caso esté a disposición de autoridad competente.

El recurso no cuenta con mayor formalidad ni en su presentación y trámite, ni en su resolución, para dotarlo precisamente, de agilidad y eficacia.

El juez que decidiese hacer valer la exhibición de persona, ante la demanda de quien tenga interés legítimo, ordenaría el traslado del personal judicial competente a los lugares o instalaciones donde se presuma está detenida la persona para requerir que se la presenten.

La propia ley, a través de esta iniciativa, previene que la resolución judicial correspondiente es inatacable, esto es uniuinstancial; que el recurso no prejuzga sobre la responsabilidad penal o administrativa del detenido y que si el juez actuante lo estima conveniente, podrá disponer la no incomunicación del detenido, el no traslado del mismo a otro lugar, o bien su traslado a un lugar que le brinde seguridad; el juez podrá cerciorarse del estado físico de la persona y disponer, en su caso, el auxilio médico que se necesitare.

No se trata de ninguna manera, con la implantación de este recurso extraordinario, de invadir esferas de competencia, ni sustituir autoridades; es un esfuerzo de nuestro estado, por ampliar los medios de defensa del ciudadano y de contar con un medio de control de nuestra constitucionalidad local, en procura permanente de darle a la carta magna suriana, mayor eficacia y vigor...

Es evidente que esta institución innovó el sistema jurídico mexicano, y se constituyó como una alternativa frente al conocido como amparo-*habeas corpus*, que dispone un trámite especial para los supuestos de peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de proceso judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos que aparecen prohibidos en el artículo 22 de la Constitución federal. Es preciso recalcar la procedencia de la institución del amparo, puesto que la existencia del recurso extraordinario de exhibición de persona no impide ni limita la solicitud de amparo ante las instancias judiciales federales.

La LCDDH establece en su título V (artículos 44-52) el objeto y procedimiento del recurso extraordinario de persona que nos permitimos transcribir por su importancia:

Artículo 44. El recurso de exhibición de persona, tendrá el carácter de extraordinario y consiste en que cualquier individuo, incluso menor de edad, solicite ante el Juez de Primera Instancia del Fuero Común, que previa resolución al respecto, ordene a la autoridad local que sea señalada como responsable de tener privada de su libertad a una persona, la exhiba o presente físicamente ante éste, debiendo la autoridad local responsable, en su caso, justificar la detención de quien se trate y garantizar la preservación de la vida y la salud física y mental de la misma.

Artículo 45. Este recurso se hará valer en cualquier momento, incluso de manera verbal cuando esté en riesgo la vida y la salud física y mental de una persona, ante el Juez de Primera Instancia más cercano al lugar donde se presume se encuentre el agraviado.

Artículo 46. El juez que conozca del recurso de exhibición de persona, resolverá de inmediato su procedencia y ésta será inatacable.

Artículo 47. En el caso de que el juez resuelva favorablemente la solicitud del recurso de exhibición de persona, se trasladará personalmente, o a través del funcionario judicial respectivo, al sitio en donde se denuncie esté detenida ilegalmente una persona, a fin de dar cumplimiento a su resolución y, al efecto se hará acompañar del solicitante o de quien conozca al detenido, para que, en su caso, el juez certifique la identidad del presentado, así como el estado físico en que se encuentre, o bien de que no se localizó el mismo en dicho lugar.

Artículo 48. El efecto de la resolución del juez, respecto del recurso, será el de requerir de la autoridad judicial, en los casos en que donde se señale que se encuentre la persona detenida, sea un lugar o instalación sin carácter oficial; a los moradores, sobre la presencia o no de la persona buscada, pero si fuere oficial el recinto, sin más trámite tendrá acceso la autoridad judicial a las instalaciones, incluyendo celdas, separos, vehículos o demás lugares que a juicio de la misma deban ser inspeccionados.

Artículo 49. Si la autoridad responsable exhibiera a la persona, el juez podrá disponer la no incomunicación y la imposibilidad de cambiarla de lugar sin autorización. Asimismo, si no estuviere a disposición del Ministerio Público, o de la autoridad administrativa para el caso de faltas a los bandos de policía y buen gobierno, podrá ordenar que se ponga de inmediato a disposición de la autoridad competente y si ya estuviere, podrá disponer que ésta resuelva sobre la detención de la persona durante las siguientes veinticuatro horas. Lo anterior en cuanto no interviniere la autoridad federal, a través del juicio de amparo y cuando se trate de casos de extrema urgencia.

En su caso podrá solicitar a la autoridad señalada como responsable, un informe por escrito en relación al recurso promovido, el cual deberá ren-

dirse en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas a partir de que se le haya notificado a dicha autoridad.

Artículo 50. El recurso de exhibición de persona no prejuzga sobre la responsabilidad penal ni administrativa del detenido.

Artículo 51. El desacato a las resoluciones que emita el órgano jurisdiccional en relación a este recurso, así como los informes falsos o incompletos que rindan las autoridades señaladas como responsables, se sancionará conforme a lo dispuesto por esta ley.<sup>7</sup>

Artículo 52. En caso de extrema urgencia y si el juez estimare razones fundadas, podrá disponer las providencias necesarias para garantizar la vida y la integridad corporal del detenido.

De acuerdo con el artículo tercero de los transitorios de la LCDDH, las disposiciones relativas al recurso extraordinario de exhibición de persona entrarían en vigor el 1o. de enero de 1991.

Un destacado jurista suriano, Gumesindo García Morelos, en la actualidad presidente de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Michoacán, señaló en relación con esta figura protectora de derechos:<sup>8</sup>

a) Tutela indubitablemente la libertad, pero sólo cuando la persona ya ha sido privada de ella, es decir se trata de un *habeas corpus* de carácter reparador o clásico. En resumen sólo procede contra actos presentes para determinar la legalidad de su detención, y no contra actos futuros, he aquí una gran limitación.

b) Por otra parte, también se combaten a través de este medio procesal los agravamientos ilegítimos en relación a las personas que se encuentren privadas de su libertad, aun de manera legal. Se trata de preservar la seguridad personal contra todo tipo de vejámenes que afecten a la dignidad humana.

Resulta innecesario señalar que ambas figuras, tanto el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas como el recurso de exhibición de persona, merecen un análisis más amplio que el aquí

<sup>7</sup> Señala el artículo 57: “En los términos del artículo 50 [*sic*] de la presente ley, se aplicarán hasta cinco años de prisión o doscientos cincuenta días de salario mínimo en concepto de multa al que no obedeciere cualquier resolución en materia de recurso de exhibición de persona, o al que de cualquier manera entorpezca u obstaculice la diligencia que al efecto resulte”.

<sup>8</sup> García Morelos, Gumesindo, *El amparo habeas corpus. Estudio comparativo México-Argentina*, México, ABZ Editores, 1998, pp. 128-130.

ofrecido. Sólo aspiramos con estas líneas, a llamar la atención sobre tales institutos creados para la protección de los derechos humanos en el estado de Guerrero y, que deben servir de pauta para más y mejores desarrollos institucionales, con la intención de mejorar los sistemas, jurisdiccional y no, de protección a los derechos humanos en las entidades federativas.

Debe señalarse que en marzo de 2005, se publicó una nueva reforma constitucional que afecta de manera relevante el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en Guerrero. En la exposición de motivos de dicha reforma se hace hincapié en que uno de los objetivos del Plan de Desarrollo 1999-2005 “es el de atender de manera rápida y expedita las recomendaciones que realicen las instituciones responsables del seguimiento de los derechos humanos”, por lo cual se considera conveniente establecer “constitucionalmente la rendición de cuentas en materia de derechos humanos, a fin de que las autoridades en primer término justifiquen la no aceptación de la recomendación y, en segundo lugar de aceptarla informen sobre su incumplimiento”.<sup>9</sup> La citada reforma faculta a la legislatura local para “para solicitar a los ayuntamientos la rendición de cuentas sobre los informes y cumplimientos de las recomendaciones que se les dirijan, por los organismos públicos de protección de los derechos humanos;”<sup>10</sup> asimismo para que el titular del Poder Ejecutivo estatal, ordene y vigile a través de la Secretaría General de Gobierno, el debido cumplimiento de dichas recomendaciones emitidas en contra de servidores públicos de la administración pública centralizada y paraestatal y a su vez, informe de su resultado a este

<sup>9</sup> El nuevo artículo 45 de la Constitución local señala: “Los servidores públicos que se mencionan en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, luego de que esté sesionando el Congreso del Estado, darán cuenta por escrito del estado que guarden sus respectivos ramos. Dichos servidores públicos podrán comparecer ante el Congreso, previa solicitud y con anuencia del gobernador, para que informen cuando se discuta una ley, se estudie un asunto o no se acepte o cumplimente una recomendación, emitida por los Organismos Públicos de Protección de los Derechos Humanos, concernientes a sus respectivos ramos; en este último supuesto señalando y fundamentando su actuación”.

<sup>10</sup> El artículo 47 en su fracción XXIX bis establece como facultad del Congreso local: “Hacer comparecer a los presidentes municipales a efecto de que informen sobre el desarrollo general de su administración y cualquier asunto relacionado con ésta; asimismo, respecto del cumplimiento de las recomendaciones que emitan en su contra, los organismos públicos de protección de los derechos humanos; en este último supuesto señalando y fundamentando su actuación”.

honorable congreso del Estado,<sup>11</sup> todo ello para promover la cultura del respeto a los derechos humanos y cumplimiento de las resoluciones que se emitan por violaciones a los mismos y sobre todo, para evitar su impunidad, al establecer mediante esta iniciativa de reformas, un medio de control o de rendición de cuentas sobre la sanción y reparación del daño por servidores públicos que violen derechos humanos”.

La citada reforma, además, adiciona un listado de los derechos (aunque la redacción señala garantías) para las víctimas u ofendidos del delito, estableciendo como obligación del Ministerio Público hacérselos saber “al inicio de la investigación ministerial”.<sup>12</sup>

De los indicios encontrados, el lector tendrá ya una aproximación al panorama de los derechos en el constitucionalismo local vigente. El panorama es triste. En primer lugar, la certeza de que la Constitución local carece de un apartado específico o un catálogo de derechos humanos de los habitantes del estado. Incluso, no puede dejar de apreciarse lo absurdo que resulta la mención contenida en el artículo 1o. en relación con las garantías *señaladas en la presente Constitución*. Mismas que no aparecen por ninguna parte.

Si partimos de la distinción que señalamos entre derechos y garantías conviene mencionar entonces que el constitucionalismo guerrerense apa-

<sup>11</sup> La fracción XXXVIII, recién adicionada, del artículo 74, refiere como facultad del Ejecutivo local: “Establecer políticas públicas en materia de derechos humanos, promoviendo la cultura de su respeto y la del cumplimiento de las recomendaciones que emitan los organismos públicos de protección de los derechos humanos, de lo cual informará al Congreso del Estado”.

<sup>12</sup> Con la reforma se adiciona un segundo párrafo al artículo 77, que señala: “El Ministerio Público, al inicio de la investigación ministerial, hará saber a la víctima o al ofendido del delito, que tendrá las siguientes garantías: // I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, así como el desarrollo del procedimiento penal; // II. Coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes; // III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; // IV. Que se le repare el daño; // V. En caso de violación o secuestro, cuando la víctima o el ofendido sea menor de edad, deberán estar asistidos por un familiar mayor de edad, e invariablemente de un psicólogo designado por la Procuraduría, quienes deberán firmar, la declaración; // VI. Por ningún motivo, razón o causa, deberá obligarse al menor de edad a ser careado con su o sus victimarios. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; // VII. A que se le otorguen las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio, y // VIII. Las demás que establezcan otras disposiciones aplicables”.

rece huérfano de ambos. No contempla ni derechos ni garantías, con lo cual se muestra incompleto. Esta idea no es gratuita. Si seguimos el modelo federal en que se inserta el estado de Guerrero no debemos olvidar que la Constitución federal reconoce a las entidades federativas una potestad soberana tratándose de “todo lo concerniente a su régimen interior” y precisamente los derechos de sus habitantes forman parte de ese concepto constitucional. La misma Constitución federal impone a los legisladores locales, entre ellos el guerrerense, la obligación de que “en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan organismos de protección de los derechos humanos que amparan el orden jurídico mexicano”, pero no lo limita, puesto que en ejercicio de su potestad soberana podrá establecer organismos que protejan y aseguren los derechos que el orden jurídico local llegare a establecer.

Los derechos políticos que podríamos afirmar son los que destacan en el texto constitucional guerrerense y merecen tener mayor atención, pues pese a las innovaciones institucionales que es plausible advertir luego de la reforma legal de febrero de 2004,<sup>13</sup> no hay un catálogo exhaustivo de los mismos, e incluso falta el desarrollo legislativo de algunos de los establecidos constitucionalmente.

Abundábamos *supra* que si no son todos los derechos que requiere la ciudadanía local, son un buen punto de partida. No puede negarse esta afirmación. Quizá por ello sea demasiado aventurado tratar de elaborar cualquier conclusión a partir de las aportaciones que anteceden. Los derechos en Guerrero no han sido estudiados. Su análisis es deficiente para intentar explicar desde una perspectiva jurídica la razón del incumplimiento u omisión de los derechos. Y sin embargo, esa labor se hace necesaria si advertimos que el constitucionalismo mexicano requiere, cada vez con mayor urgencia, de la definición, en los sistemas constitucionales locales, de institutos encargados de la protección de los derechos fundamentales, y por ende, también se requiere del aseguramiento de un catálogo de derechos incluidos en los propios textos constitucionales locales. Circunstancias que sólo pueden lograrse cuando los derechos se han estudiado a fondo y sobre todo, cuando la sociedad ha aprendido a reconocerlos y a entender la necesidad de su defensa y protección. Las

<sup>13</sup> Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Derecho electoral guerrerense. Comentarios a la legislación electoral del estado de Guerrero*, Chilpancingo, Guerrero, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, El Colegio de Guerrero, 2004, p. 653.

experiencias de algunas entidades federativas, como por ejemplo Veracruz en fechas recientes, sirven de pauta a tales intenciones.

En todo caso resulta evidente que, como la mayoría de las entidades federativas, Guerrero requiere que su Constitución local determine con mayor énfasis el papel que deben desempeñar sus autoridades en la promoción y defensa de los derechos humanos, pues tal definición constituye el punto de partida para el establecimiento de los derechos y garantías.

Considero que los derechos humanos o fundamentales de los guerrerenses únicamente se garantizarán mediante el cumplimiento irrestricto de eso que pretendemos *Estado de derecho* y el establecimiento de una cultura de los derechos. De ahí que la enseñanza de los derechos es una tarea impostergable en los diversos grados de educación (primaria, secundaria, preparatoria y profesional): pues sólo quien conoce sus derechos los ejerce y los defiende.

Ruiz Massieu, en 1991 reflexionaba:

Cómo juegan los condicionantes sociales, políticos, económicos, culturales y ...logísticos para la salvaguarda de ...[los] derechos humanos en una entidad como ésta que tiene [más de] cinco mil poblados, una topografía francamente adversa, 65 mil kilómetros cuadrados, tres millones de habitantes e índices socioeconómicos que colocan por desgracia a Guerrero en lo que ya muchas veces he llamado ...la cabús del ferrocarril nacional; un estado que está muy distante del panorama socio-económico y cultural de aquellos países que han aportado a la cultura jurídica occidental la teoría de los derechos humanos.

Y él mismo reconocía y justificaba "...es difícil apremiar, reclamar, criticar y eventualmente imponer sanciones morales ...[en] un estado como el nuestro que se debate en la miseria porque no tiene los niveles de disfrute efectivo de los derechos humanos que tienen otros países".<sup>14</sup>

En la visión de este gobernante, elevar a rango constitucional a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, era un paso previo, e ineludible, para el respeto de los derechos humanos. Habrá que decir que quizá tenía razón, pero que no era suficiente. Hoy día la vulneración de los derechos fundamentales de los guerrerenses sigue siendo una constante. Y si hacemos caso de las opiniones de miembros de grupos vulne-

<sup>14</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, "Derechos humanos en los países en vías de desarrollo", *Cuadernos guerrerenses de derechos humanos*, Chilpancingo, Guerrero, núm. 19, 1997, pp. 35 y 36.

rables, la institución defensora de los derechos humanos en el estado ha ido perdiendo la confianza de tales guerrerenses. Se requiere de nuevas instituciones o del fortalecimiento de las ya existentes para lograr avanzar en este rubro.

Se requiere de propuestas que permitan perfeccionar el diseño institucional en Guerrero, pero éstas serán apenas el inicio de un largo camino que debe llevarnos a recorrer las vicisitudes que entraña el tema de los derechos humanos o fundamentales: desde el amparo contra particulares hasta el establecimiento de garantías sobre servicios civiles de carrera en los órganos del poder público, la puesta a punto de las garantías y mecanismos de reparación y responsabilidad del estado derivados de una actuación administrativa irregular, la protección y promoción de los derechos culturales de nuestros grupos étnicos, el pleno desarrollo e integración social y económica de las personas con capacidades diferentes, la protección de los derechos de los adultos en plenitud, la consecución plena de un sistema integral de administración de justicia, entre muchos otros.

Por disímbolos que parezcan los temas, resulta irrefutable el hecho de que no se puede mejorar un sólo aspecto del sistema jurídico, todo el entramado institucional se ve afectado por la mínima decisión legislativa, de ahí que las propuestas para reformar el sistema jurídico guerrerense en materia de derechos deba ser integral. Todo ello sin importar el o los conceptos que empleemos, finalmente el reto es conseguir el contenido de tales aspiraciones que dignifican al hombre y al ciudadano.

#### IV. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

Las entidades federativas mexicanas están transformando poco a poco el modelo federal imperante. Lo hacen desde pequeñas trincheras, con minúsculos avances sobre el terreno minado por una concepción federalista de carácter central, con los desafíos valientes de legislaturas que buscan ir conquistando los derechos elementales que les corresponden como formadoras del ente federal, con concesiones graciosas o urgentes que se dan desde el centro político del país. Una de esas pequeñas trincheras es la justicia constitucional local, de amplia discusión académica en estos días.

Hablar de justicia constitucional o de control constitucional en las entidades federativas es ante todo hablar de federalismo, éste es el que ordena y sujeta los regímenes constitucionales locales, señalando los límites y los alcances que pueden tener las instituciones locales. Lo hemos visto en las reformas de Veracruz, Tlaxcala, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila, se trata de un ámbito de estudio en el cual poco a poco, especialmente en la última década, se ha construido un acervo común del que pueden echar mano los estados a la hora de reformar e innovar su organización política y jurídica. Ese acervo constitucional estadual se incrementa, se generan mayores conocimientos y se incide ampliamente en la toma de decisiones estatales. De ahí lo pertinente de tratar la perspectiva de una justicia constitucional en los estados federados mexicanos.

Sabemos de la experiencia de otros estados de la república que han reformado su texto constitucional y que instauraron sistemas de control constitucional. Así pues, lo que a continuación se expondrá no es sino heredero de tales acciones y del pensamiento de notables constitucionalistas mexicanos ocupados e interesados en la temática estadual.

## V. UN MODELO DE REFORMA CONSTITUCIONAL ESTATAL

De entrada debemos advertir que esta exposición se ciñe al proyecto elaborado para realizar una reforma integral de la Constitución del estado de Guerrero.<sup>15</sup> En dicho proyecto hemos incluido un sistema amplio de control de la constitucionalidad local, basado principalmente en la incorporación de una serie de garantías específicas y la creación de un órgano *ad hoc* para conocer de las mismas. La idea que pensamos para Guerrero tiene la conveniencia de poder extenderse a los demás estados mexicanos, atendiendo a las particularidades de cada uno de ellos. Por supuesto, es apenas un esbozo que se realiza siguiendo los cánones del vigente constitucionalismo mexicano, puesto que en más de un aspecto hemos entendido que debíamos ir más allá, pero que el articulado constitucional federal nos lo impedía.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Cienfuegos Salgado, David y Garza Grimaldo, José Gilberto, *Proyecto de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, Chilpancingo, Guerrero, El Colegio de Guerrero, 2004.

<sup>16</sup> Señalamos en el documento en cuestión que el ceñirnos al contenido del documento constitucional federal, ha limitado las propuestas en muchas materias: por ejemplo, la incorporación, de la reelección legislativa y de la de municipales [que, por otra parte, puede

Debe adelantarse que el modelo que proponemos tiene que atender numerosos rubros, desde la técnica y la redacción legislativo-constitucionales adecuadas hasta un catálogo de derechos humanos, sin olvidar el reconocimiento de la naturaleza autonómica y la tradición de los estados libres y soberanos, las garantías constitucionales, los órganos autónomos, la diversidad cultural y política, el servicio público, por citar algunos. Cuestiones todas que han sido motivo ya de discusión académica desde los últimos años del siglo pasado y que no han terminado por encontrar una derrota adecuada que les lleve a buen puerto.

El estado de Guerrero, creado en 1849, tiene apenas 155 años de vida institucional, siguiendo su configuración político constitucional los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta centuria y media, se ha modificado su diseño institucional en numerosas ocasiones; desde la primigenia *Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, de 1850, los guerrerenses hemos estado bajo la égida de cuerpos constitucionales dictados en 1851, 1862, 1874, 1880 y 1917. La Constitución de esta última fecha recibió importantes modificaciones que hicieron necesaria su publicación íntegra en 1950, 1975 y 1984. Sería prolijo señalar la forma de organización estatal presente en cada uno de estos textos constitucionales; sin embargo, resulta necesario mencionar que la evolución que se advierte da cuenta de la necesidad de adecuar los contenidos jurídicos y políticos a la realidad que construyen las sociedades.

Más de cien reformas han convertido el texto original en un documento que puede resultar, en diversos aspectos, incoherente, e incluso contradicto-

salvarse aumentando el tiempo del mandato, tal y como ya sucede en estados del norte del país, y estableciendo mecanismos adecuados para la revocación de dicho mandato], la supremacía de los órganos jurisdiccionales locales, el reconocimiento de la facultad territorial del estado, entre algunos puntos por considerar que han sido debatidos ya por constitucionalistas mexicanos y extranjeros y que se constituyen en obstáculos para un federalismo más real y acorde con la naturaleza del Estado mexicano. Además, en el proyecto de reforma constitucional que se presenta no hemos incorporado instituciones como el Senado local, a pesar de que existen corrientes doctrinales a favor de los mismos, y tampoco hemos considerado conveniente forzar al legislador local a integrar la institución municipal en la Constitución estadual. Se ha hecho caso omiso también de la conveniencia de un Ejecutivo colegiado o de un órgano autónomo en materia de medios o, incluso, la eliminación de las representaciones proporcionales en el seno del Congreso local, por citar sólo algunos de los temas que se debaten en la academia mexicana y que han sido dejados de lado.

rio, pero sobre todo en un documento irregular por cuanto las disposiciones no guardan en ocasiones unidad temática y obsoleto por cuanto ha dejado de regular, de manera adecuada o por omisión plena, algunos de los temas de palpitable actualidad política, económica o ambiental. Ello sin contar que dicha asimetría va acompañada de evidentes errores de técnica legislativa y de teoría constitucional.

Este escenario originó una demanda específica, sobre todo a partir de los foros de reforma política, para que se hiciera una revisión integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, a efecto de permitir mayor eficacia y eficiencia al aparato estatal en su función de procurar la satisfacción de las necesidades y el respeto de los derechos de los guerrerenses. Esa labor es la que emprendimos y en cuyo marco hemos elaborado un sistema de control de la constitucionalidad que puede ser adaptado, como mencionamos, tanto al estado de Guerrero como a otros estados de la república.

Hemos de señalar que esta visión académica sólo requiere de cierto grado de voluntad entre los actores políticos de las entidades federativas, en especial los estados a quienes debe suponerse comprometidos con la elaboración de un marco jurídico que propicie el desarrollo de un federalismo real y, a la vez ofrezca mecanismos de participación ciudadana y un conjunto de garantías constitucionales para los ciudadanos de cada estado. Los eventos en los cuales se puedan discutir estas propuestas, son cada vez más necesarios para promover el tránsito entre el proyecto académico y la realidad político-constitucional.

El modelo hace hincapié en la organización estatal, pero ofrece *a priori* un catálogo de derechos humanos que resultan ser el cimiento de la idea de control de la constitucionalidad en el estado de Guerrero. A pesar de que la redacción vigente señala la existencia de garantías a cargo del estado, en la realidad no se cuenta con ninguna garantía específica que cumpla con el mandato de que “El Poder Público del Estado garantiza a sus habitantes el goce de sus derechos”.

El catálogo de derechos humanos resulta importantísimo para el sistema de control constitucional, porque se constituye en la materia básica para elaborar una percepción social sobre el alcance de las garantías que la Constitución local provee a los habitantes y ciudadanos guerrerenses. En tal tesitura, el capítulo de derechos humanos forma parte del título denominado “Del fin del Estado y de los derechos humanos”, en el cual se parte de que cualquier Estado de derecho contemporáneo tiene como

finalidad la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. Esta afirmación resulta fundamento vital del concepto de los derechos humanos y su protección y salvaguardia por el Estado. De ahí que se haya considerado necesario incluir tal principio, así como los valores superiores que entraña el sistema jurídico guerrerense, a saber: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Estos valores serán ejes principales de la labor estatal tanto en el ámbito legislativo y judicial como en el ámbito administrativo.

Este tema es bastante importante en el proyecto, puesto que el de los derechos humanos ha sido un tema sensible para los guerrerenses. La ausencia de normas específicas en el texto constitucional vigente abonaba para la idea de que en Guerrero no existía una cultura de los derechos humanos, ni en la población ni entre los servidores públicos. El proyecto reconoce un catálogo de derechos humanos que se ve enriquecido con una serie de mandatos que refuerzan la finalidad constitucionalmente reconocida del estado de Guerrero. En efecto, se obliga a las autoridades a generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos reconocidos constitucionalmente; por otra parte, se obliga al ente estatal a investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos cometidos por sus autoridades. De este último mandato se derivan la imprescriptibilidad de las acciones para sancionar delitos de lesa humanidad y violaciones graves a derechos humanos, así como la exclusión de beneficios que puedan conllevar la impunidad. Se reconoce, asimismo, un principio genérico de reparación del daño causado por la violación de los derechos humanos.

Por cuanto hace al catálogo de derechos humanos, éste posee dos rubros: el primero es el de los derechos individuales, y el segundo, el de los derechos sociales.

Dentro de los derechos humanos de carácter individual se incorporan la igualdad ante la ley y la libertad de acción; la protección de la intimidad, vida privada y familiar, honor, voz e imagen; la libertad de expresión; la integridad física y mental; el *habeas corpus*; la identidad cultural; la acción popular en defensa de intereses difusos; la acción de cumplimiento; la asociación; la petición; el libre acceso a tribunales y dependencias del estado; la mediación; un ambiente sano y equilibrado; la presunción de inocencia; la indemnización por error judicial y por permanecer en prisión más allá del tiempo fijado en la sentencia; la publicidad de los actos administrativos, y el acceso a los archivos y a los registros estatales.

En los derechos humanos de carácter social se comprenden: la protección a la familia; la unión de hecho; la igualdad de los hijos; la adopción; la maternidad y la paternidad; el patrimonio familiar; las acciones en contra de las causas de desintegración familiar; el derecho a la ciencia y la tecnología; el derecho a la educación; la protección a la niñez y a adultos en plenitud; la protección de los jóvenes; la protección de personas con capacidades diferentes; el derecho al deporte y a la recreación; el derecho a los bosques y ecosistemas, y el derecho al agua.

El reconocimiento de estos derechos habla por sí solo de la importante innovación constitucional que tiene el proyecto, a lo que habrá que añadir el señalamiento de que si ninguno de estos derechos excluye otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana.

Los mecanismos de protección de los derechos señalados forman parte del sistema de control constitucional, que detallaremos más adelante.

## VI. EL SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL PARA GUERRERO

Hemos adelantado ya algunos de los aspectos que resultan cruciales para entender el sistema de control constitucional imbricado en el proyecto de reforma constitucional para Guerrero. Conviene ahora abordarlo para explicitar los órganos y mecanismos creados para su funcionamiento.

El órgano rector de la justicia constitucional local será la Corte Constitucional. De acuerdo con el proyecto, a ésta corresponde el control de la Constitución y se integra por cinco magistrados.<sup>17</sup>

Las principales atribuciones que tiene la Corte Constitucional son:

- a) Garantizar la supremacía y el control de la Constitución local mediante su interpretación y la anulación de leyes o decretos contrarios a ella;
- b) Resolver las cuestiones de constitucionalidad que se le planteen por los órganos jurisdiccionales locales;

<sup>17</sup> Sobre la integración y forma de elección del tribunal constitucional resulta conveniente recordar al jurista alemán Carl Schmitt, que entre otras sugirió la idea de que el presidente o el Colegio del Órgano de Justicia Constitucional tuvieran un derecho de propuesta para completar la integración. Véase Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 243. Sobre la organización de los tribunales constitucionales y los requisitos que deben reunir sus miembros, en otros sistemas jurídicos, puede revisarse Mena Adame, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*, México, Porrúa, 2003, pp. 177-244.

c) Conocer y resolver del juicio sumario de protección de derechos humanos;

d) Conocer en última instancia de las resoluciones denegatorias de las acciones de cumplimiento, *habeas corpus* y *habeas data*;

e) Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa y el no ejercicio de la acción penal;

f) Conocer del juicio político como órgano de sentencia cuando los servidores públicos incurran en actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho;

g) Declarar la inconstitucionalidad de las entidades de interés público cuando éstas contravengan los mandatos de esta Constitución; y

h) Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa.

¿Qué debemos entender por control de la Constitución en nuestro país?<sup>18</sup> La doctrina se ha referido al tema con la denominación genérica de defensa de la Constitución,<sup>19</sup> pero, en general, ha preferido con prolijidad utilizar justicia constitucional,<sup>20</sup> o referirse a él como derecho procesal constitucional.<sup>21</sup> El fondo del asunto no deja de ser el mismo: el control de la regularidad o conformidad de los actos de los poderes cons-

<sup>18</sup> Véase González Oropeza, Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003; González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, UNAM, 1993.

<sup>19</sup> En la literatura nacional pueden revisarse: Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1994; Cossío Díaz, José Ramón y Pérez de Acha, Luis Manuel (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997; Castillo del Valle, Alberto del, *Defensa jurídica de la Constitución en México (Derecho procesal constitucional mexicano)*, México, Cumorah, 2004.

<sup>20</sup> Véase por ejemplo: Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional*, ombudsman y derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993; Morales Paulín, Carlos A., *Justicia constitucional*, México, Porrúa, 2002; Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004; y, sobre el tema que nos convoca, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo, *Justicia constitucional local*, México, FUNDAP, 2003.

<sup>21</sup> Por ejemplo una obra clave es la de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001. La edición más reciente consta de cuatro tomos.

tituidos con la Constitución.<sup>22</sup> Algunos autores han distinguido la defensa de la Constitución como el género y el control de la constitucionalidad como una especie de aquella.<sup>23</sup>

Fix-Zamudio considera que la defensa de la Constitución

está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido, desde el punto de vista de la Constitución formal a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución real, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.<sup>24</sup>

Debe agregarse que el egregio maestro distingue dos categorías fundamentales en el concepto genérico de defensa de la Constitución: la primera categoría es la de la *protección de la Constitución* y la segunda categoría es la de las *garantías constitucionales*.

Trasladando el concepto al ámbito local, podemos seguir a Elisur Arteaga diciendo que por defensa de la Constitución local

debe entenderse el cúmulo de principios normativos de naturaleza fundamental que prevén y regulan las instituciones por virtud de las cuales las autoridades y los particulares deben ajustar su actuación a lo que ella dispone, que establecen las vías y acciones por las cuales las autoridades competentes, a petición de parte interesada, anulen o dejen sin efectos los actos o hechos de la autoridad que le son contrarios y, eventualmente, las

<sup>22</sup> Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudio de Ingeniería Política Constitucional, 2001, p. 25.

<sup>23</sup> Al respecto Covián Andrade señala: ‘La ‘defensa’ de la Constitución pretende conservar el estado de constitucionalidad o la observancia de las normas constitucionales antes de que éstas sean quebrantadas, previniendo este hecho, o una vez que han sido violentadas, destruyendo las consecuencias del acto violatorio. Este último efecto, es decir, la anulación del acto anticonstitucional, lo logra precisamente mediante el control de la constitucionalidad. Luego, el ‘control’ es un medio de ‘defensa de la Constitución’, entre otros más, o si se quiere una de sus especies. La ‘defensa’ es el género y el ‘control’ es la especie’. Covián Andrade, *El control de la constitucionalidad...*, *op. cit.* nota 22, p. 239.

<sup>24</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 16 y 17.

vías e instancias por virtud de las cuales se sancione a quien haya actuado contra el texto de una norma de naturaleza suprema en el ámbito local.<sup>25</sup>

Siguiendo estas directrices, en el proyecto puede advertirse un control bastante amplio de la Constitución, lo cual busca hacer más patente la fuerza que debe tener en el sistema jurídico local. Esta fortaleza es acorde con la idea kelseniana, al justificar la justicia constitucional, de que una Constitución que carece de la posibilidad de anular los actos que son contrarios a ella no es una Constitución plenamente obligatoria.<sup>26</sup> De tal manera que al instituir un sistema de control se logra que las normas in-crustadas en el texto constitucional guerrerense adquieran el carácter de normas coactivas.

En este orden de ideas, la inclusión de un catálogo de derechos da una perspectiva garantista, puesto que se reconocen instancias oficiales que garanticen el respeto y el cumplimiento por parte del poder público. La Corte Constitucional es una de ellas, pero no es la única, puesto que dentro del sistema de control constitucional se dan competencias específicas a otros órganos, que veremos más adelante. Además debe recordarse que, con las reservas que merece el control difuso, todos los servidores públicos del estado y de los municipios, antes de entrar al desempeño de sus respectivos cargos o empleos otorgan la protesta de cumplir y hacer cumplir tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la particular del estado, así como las leyes que de una u otra emanen.

<sup>25</sup> Arteaga Nava, Elisur, “La Constitución local y su defensa. Elementos para un teoría del control de la constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo, *Justicia constitucional local*, México, FUNDAP, 2003, p. 14.

<sup>26</sup> Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)”, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 150. Este ensayo apareció en francés en la *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger* (XXXV, 1928). La cita completa es: “Una Constitución que carezca de la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es una Constitución plenamente obligatoria, en sentido técnico. Aunque en general no se tenga conciencia de ello —porque una teoría jurídica dominada por la política no permite esta toma de conciencia— una Constitución en la cual los actos inconstitucionales y, en particular, las leyes inconstitucionales sigan conservando su validez —al no ser posible anularlos por su inconstitucionalidad— equivale, desde el punto de vista propiamente jurídico, a poco más que unos buenos deseos desprovistos de fuerza obligatoria. Cualquier ley, cualquier reglamento e incluso cualquier acto jurídico general realizado por particulares tienen una fuerza jurídica superior a la de la Constitución, a la que todos ellos están, sin embargo, subordinados y de la cual derivan su validez”.

De las competencias reconocidas a la Corte Constitucional nos interesa destacar la relativa al juicio protector de derechos humanos, la revisión de las resoluciones denegatorias de las acciones de cumplimiento, *habeas corpus* y *habeas data*.

### 1. *El juicio protector de derechos humanos*

En el proyecto elaborado, la Corte Constitucional conocería del juicio sumario de protección de los derechos humanos, mediante el cual se busca garantizar éstos ante el incumplimiento o vulneración por parte de las autoridades. Por ello la necesidad de elaborar un catálogo mínimo de derechos a proteger mediante este mecanismo procesal.

Este juicio tiene como antecedente directo la labor de protección no jurisdiccional encomendada a la Comisión de los Derechos Humanos. La Corte Constitucional se convierte en una suerte de segunda instancia, puesto que el juicio sumario inicia con la entrega del expediente cuya recomendación ha incumplido la autoridad destinataria.

En este sentido, debe advertirse que la labor de la Comisión de los Derechos Humanos presenta bastantes modificaciones en el proyecto, si se considera la organización vigente. Así, en el cúmulo de competencias destacan: la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales; las acciones de cumplimiento, *habeas corpus* y *habeas data*, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios a la ciudadanía.

A ello conviene agregar un hecho novedoso, la Comisión de los Derechos Humanos sería competente para “el combate a toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad o de cualquier persona o grupo social”. Con ello se pretende instaurar ya una medida especial que atienda a la idea de la eficacia de los derechos entre particulares, que ha sido incorporada en otros sistemas jurídicos con relativo éxito.

La Comisión formulará recomendaciones no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Será precisamente en el caso de incumplimiento de sus recomendaciones por parte de las autoridades destinatarias cuando deberá hacerlo del conocimiento de la Corte Constitucional para que ésta, en juicio sumario, se pronuncie sobre la obligatoriedad de las mismas.

El procedimiento sería simple: se establecería un plazo determinado para que la autoridad corrigiera su actuación, si no lo hiciera, de manera oficiosa, transcurrido el plazo la Comisión enviará a la Corte el expediente del que se desprendió la recomendación incumplida. La Corte lo recibiría, daría vista a la autoridad y en un plazo breve decidiría sobre la obligatoriedad de la misma. En los supuestos de desacato a sus resoluciones, la Corte iniciaría un procedimiento sumario de remoción del servidor público responsable, ello sin que sea óbice el procedimiento, o investigación, que pudiera haberse instaurado ante la agencia del Ministerio Público radicada en la Comisión y encargada de conocer de toda violación a los derechos humanos que se presume comentan servidores públicos locales.

Las dudas que surgen sobre este procedimiento tienen que ver con la formación del expediente del que se desprenda la recomendación. Ello exige que se prevea el carácter técnico y profesional de la Comisión, misma que deberá contar con personal calificado mediante un sistema civil de carrera, que permita eliminar tales dudas. Por otra parte, se cuestiona la naturaleza que adquiere la Comisión con esta innovación, puesto que se presume deja de ser un mecanismo de protección no jurisdiccional. Al respecto conviene señalar, que el procedimiento que realiza la Comisión sigue teniendo la misma naturaleza que caracteriza a estos órganos. La Corte únicamente se auxilia con las actuaciones de la Comisión para decidir sobre una cuestión de evidente necesidad, puesto que el articulado constitucional pone especial énfasis en la protección de los derechos humanos.

Queda pendiente la definición de la vía para los supuestos en que la recomendación no sea favorable al interés del ciudadano que alegaba la violación de derechos humanos. Allí no tenemos todavía una opinión consensada sobre la actuación de la Corte Constitucional.

## 2. *Acciones de cumplimiento, habeas corpus y habeas data*

El carácter jurisdiccional o no jurisdiccional de la Comisión de los Derechos Humanos se cuestiona cuando se alude a su competencia para conocer de las acciones de cumplimiento, de *habeas corpus* y de *habeas data*. Conviene matizar estas figuras.

De acuerdo con el proyecto [artículo 2.9], en relación con la acción de cumplimiento, se prevé que “cualquier ciudadano podrá iniciar una ac-

ción de cumplimiento contra cualquier servidor público o autoridades reuñentes a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley”, asimismo, “los particulares podrán exigir el cumplimiento de las responsabilidades de la administración pública a través de sus funcionarios y empleados”.

En otra parte de la propuesta de reforma constitucional [artículo 2.6], se establece que “la acción de *habeas corpus*<sup>27</sup> procede ante el hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, servidor público o persona que vulnere o amenace la libertad individual o los derechos constitucionales conexos”.

Finalmente, en relación con la figura del *habeas data*,<sup>28</sup> debe señalarse que el texto constitucional propuesto [artículo 2.18] prevé como derecho de los habitantes del estado el acceso a archivos y registros estatales en los siguientes términos:

Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a la corrección, rectificación, actualización o supresión de dicha información. b) Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

También se menciona [artículo 2.3] la protección de la intimidad, vida privada y familiar, honor, voz e imagen, al señalarse que “la ley asegurará el derecho a indemnización por el daño material o moral derivado de su violación” y que, también por ley, se “limitará el uso de la informática para garantizar el honor, la intimidad personal y familiar de los indivi-

<sup>27</sup> Se ha optado por conservar la denominación tradicional de la institución inglesa destinada a proteger al individuo de las detenciones arbitrarias. Con la expedición del *writ of habeas habeas ad subjiciendum*, el juzgador ordenaba al carcelero la presentación, ante el tribunal, del encarcelado y la exposición de las razones de la detención, para decretar a continuación el enjuiciamiento o la libertad del individuo encarcelado. Hoy día, numerosas legislaciones nacionales recogen la institución, por la cual se pretende la inmediata puesta a disposición judicial de una persona detenida ilegalmente.

<sup>28</sup> El objetivo central de esta figura es la de verificar la exactitud, actualidad y pertinencia de los datos, al efecto de que cesen los datos inexactos, desactualizados, etcétera. También se menciona como bien protegido a la intimidad, la vida privada o el honor. Sobre la discusión de la finalidad del *habeas data* puede revisarse: Gozaíni, Osvaldo Alfredo, “La ley argentina de protección de datos personales y *habeas data*, (núm. 25.326). La defensa de la intimidad, el honor y la imagen”, en Ferrer Mac-Gregor, *Derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, nota 21, pp. 2071-2096.

duos y el pleno ejercicio de sus derechos”. Además se reconoce [artículo 2.4] que “quienes se crean afectados por alguna información u opinión tienen derecho a la publicidad, en el mismo medio, de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones, en forma gratuita, inmediata y proporcional”, sin que constituyan “delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en ejercicio de sus cargos”.

La Comisión realizaría un procedimiento que concluiría también en una recomendación no vinculatoria, por lo cual podría ser revisada, si fuera el caso, por la Corte si la autoridad no diera cumplimiento. Esto no entraña ningún problema. Sin embargo, resulta de particular interés revisar la competencia de la Corte para conocer en última instancia de las resoluciones denegatorias de las acciones de cumplimiento, *habeas corpus* y *habeas data*.

En este caso, la Corte revisaría la actuación y decisión de la Comisión de los Derechos Humanos en los procedimientos surgidos por cualquiera de las acciones mencionadas, cuando el resultado de las mismas hubiere sido considerar improcedente o inadmisibles la acción intentada por los particulares. De esta manera, la Corte podría ordenar la admisión o revisión de lo actuado por la Comisión a efecto de que se dé trámite a la acción sometida por los particulares a su conocimiento.

## VII. CONCLUSIONES

Instaurar instituciones de justicia constitucional es un reto que enfrentan los estados mexicanos, pero que es una necesidad para consolidar un federalismo renovado. La producción doctrinal, jurídica y política, en la materia da cuenta de tal circunstancia.<sup>29</sup> Creemos que los rubros que he-

<sup>29</sup> Por ejemplo, Monreal Ávila esboza nueve propuestas específicas que giran en torno a la reforma del federalismo mexicano y, que sintetiza en gran parte el debate que se da sobre el tema: 1. Redistribución de facultades constitucionales; 2. Nueva Ley de Coordinación Hacendaria; 3. Reección de representantes populares; partidos políticos regionales y candidaturas independientes; fortalecimiento del Senado; 4. Tribunales estatales de última instancia; amparo local y bicameralismo estatal; 5. Asociación de gobiernos locales; 6. Cuarto orden de gobierno y reconocimiento de nuevos estados; 7. Modernización administrativa, gobierno electrónico y servicio civil de carrera; 8. Transparencia en la rendición de cuentas; 9. Democracia directa; sistema de ONGs y sectores de la sociedad civil. Monreal Ávila, Ricardo, *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 2004, pp. 309-319.

mos incorporado en el proyecto de reforma integral a la Constitución guerrerense, pueden ser retomados como modelo a discutir por otras entidades federativas.

En todo caso, a pesar de lo evidente que pudiera resultar, debe advertirse que en estas ideas van implícitas otras muchas, por ejemplo, la exigencia de un servicio público profesionalizado, lo que lleva necesariamente al establecimiento de sistemas de carrera civil en las diferentes instituciones y órganos que integran el poder público; se supone también una mayor participación e interés de la ciudadanía en la cosa pública; implica mayor confianza de esa ciudadanía en las instituciones y procedimientos jurídicos; se sobreentienden diversos principios fundamentales dentro del modelo constitucional adoptado, especialmente a favor de la comunidad; se incrustan en el modelo constitucional preocupaciones de corte ambiental y educativo, por citar algunas. Esto exige que haya una formación cívica de calidad, circunstancia que no se logrará sino en la medida en que el texto constitucional sea accesible a la mayoría de la población. Ello exige que en los espacios de discusión académica, que anteceden y siguen a la discusión política, deba enfatizarse el contexto de cualquier propuesta de modificación o reforma a los textos constitucionales.

En todo caso no debe olvidarse que, al arribo del siglo XXI, en México estamos apenas discutiendo contenidos que las primigenias Constituciones alemanas tenían en los albores del siglo XIX. Podremos cuestionarnos sobre la forma en que habremos de plantear en los estados federados la defensa de la Constitución, pero lo que no se pone en tela de duda es la necesidad de la misma. Los sistemas judiciales de control de la constitucionalidad, como el que se propone, son apenas un sector de las instituciones de defensa y garantía creadas en los sistemas jurídicos para proteger la Constitución. Quedarse con la idea de que ello es suficiente sería olvidar a Schmitt cuando advierte que “revelaría una superficialidad notoria el hecho de olvidar la limitación extrema que todo lo judicial tiene, y que por encima de esta protección judicial existen otras muchas clases y métodos de garantizar la Constitución”.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Schmitt, *La defensa de la Constitución*, op. cit., nota 17, p. 41.

## VIII. PROPUESTA

### 1. *Naturaleza jurídica*

En primer lugar proponemos que la Comisión de los Derechos Humanos sea un órgano constitucional autónomo, y esta naturaleza debe ser compartida con otras instituciones que desarrollan funciones estatales específicas, como podrían ser el Ministerio Público, el órgano de fiscalización superior, el Tribunal Constitucional, la Procuraduría Ambiental, la universidad intercultural y la universidad autónoma de cada entidad federativa.

Esta sería la primera exigencia: autonomía constitucional, que por supuesto tendría correspondencia con una autonomía presupuestal y de gestión, que permitiría la adecuada actuación de estos órganos.

### 2. *El titular de la Comisión*

A continuación en lo relativo al titular de la Comisión proponemos que para nombrar o designar a éste, sea el Congreso local quien tenga facultades para hacerlo, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La designación se realizará previa convocatoria pública que permitirá la participación de organismos no gubernamentales de promoción de los derechos humanos (ONGs), de barras y colegios de abogados, entre otros. En este proceso de selección, la Comisión encargada de recibir las propuestas deberá hacer un estudio minucioso de las características académicas, profesionales y personales de cada uno de los candidatos antes de elevar al pleno las candidaturas que considere viables.

La participación activa de la ciudadanía y de las ONGs redundará en un mayor interés en las políticas que adopte la Comisión de los Derechos Humanos, y también servirá para medir el desarrollo de una cultura de los derechos humanos en la entidad federativa de que se trate.

Los requisitos para ser considerado candidato son: tener treinta o más años de edad; son características deseables del mandato del titular de la Comisión de los Derechos Humanos que dure al menos ocho años, sin posibilidad de reelección, y que goce de las prerrogativas e inmunidades que tienen los diputados. En este último rubro se propone que el salario se homologue tratándose de diputados, titulares de órganos constitucio-

nales autónomos, magistrados, consejeros de la judicatura y secretarios de despacho, por considerar que esto disminuiría la movilidad de la clase política y permitiría mejorar la función y los servicios públicos.

### 3. *Competencia en materia de defensa de derechos humanos*

¿Cuál sería la competencia que tendría la Comisión de los Derechos Humanos en este esquema? Primero, conocería de las tradicionales quejas por violación a los derechos humanos; en segundo lugar, conocería de las acciones de cumplimiento. Una tercera competencia específica sería conocer del recurso extraordinario de exhibición de personas, una versión del conocido *habeas corpus* inglés. En cuarto lugar, conocería del procedimiento de desaparición forzada de personas.

### 4. *Competencia en materia de justicia constitucional*

La Comisión de los Derechos Humanos estaría facultada para promover controversias y acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional cuando advierta algún peligro para el régimen de los derechos humanos.

### 5. *Otras funciones*

Tratándose de funciones sustantivas, la Comisión de los Derechos Humanos debe reunir también dos servicios públicos fundamentales: el de defensoría pública y el apoyo a las víctimas del delito. Aunque a primera vista se trata de instituciones que pueden resultar contradictorias, no debemos dejar de advertir que ambas pueden ser desarrolladas de forma adecuada por la institución que tiene a su cargo la promoción y protección de los derechos humanos.

### 6. *Servicio civil de carrera*

La encomienda de la Comisión de los Derechos Humanos, tal y como se ha venido estructurando, no se entiende sin un personal altamente capacitado en cada una de las áreas a su cargo. Por ello, la visión que con-

sideramos debe privar es la de impulsar un servicio civil de carrera que garantice la prestación de la función y servicios públicos de manera adecuada. En tal tenor, la Comisión de los Derechos Humanos deberá impulsar un servicio que garantice la formación y actualización de sus recursos humanos.

Esta necesidad se advierte por el hecho simple de que, tratándose de los expedientes formados por quejas de violación de derechos humanos, la labor desarrollada por la Comisión de los Derechos Humanos forma parte de la instancia previa antes de que el Tribunal Constitucional emita una posible declaratoria de obligatoriedad. En la medida en que la labor se desarrolle con un alto nivel de profesionalismo, en esa medida también se garantiza que el Tribunal Constitucional suscriba la recomendación emitida y la convierta en una resolución vinculante para la autoridad destinataria. Lo contrario llevaría a que el Tribunal Constitucional reconozca que en la formación del expediente no se cumplió con todos los requisitos formales y de fondo, lo que hace imposible pronunciarse sobre el particular.

En las otras áreas sustantivas ocurre igual: la defensoría pública debe contar con un grupo especializado de abogados en las distintas ramas del derecho, que además estén en constante capacitación y actualización. Tratándose de la Unidad Especializada de Atención a las Víctimas del Delito existe una mayor razón para exigir un perfil altamente calificado a los profesionales de las distintas áreas de atención.

A grandes rasgos ésta es la idea de un nuevo *ombudsman mexicano*. Una institución que lejos de contentarse con el ideal de cimentar su eficacia en la altura moral de su titular, esté dispuesto a promover, defender, educar y luchar por los derechos humanos con la única arma que permite el estado constitucional: la del derecho, basado éste en la dignidad del ser humano.

A modo de argumentación diré que no hay espacio para la altura moral, porque ésta dejó de ser un referente universal. Los Estados multiculturales contemporáneos, de los que México es un ejemplo claro, tienen su mayor reto en la solución de los problemas que plantea la diversidad étnica, cultural, lingüística y religiosa.

Con casi una centena de grupos étnicos y similar número de lenguas, con innumerables culturas (o *subculturas*, según se prefiera), y con cientos de expresiones religiosas, la defensa de los derechos humanos exige la transformación y reelaboración de la figura del Ombudsman, quizá sea ya

un derivado más, como aquél *ombudsman criollo* del que hablaba Jorge Madrazo.

Lo ideal es que más allá del adjetivo que le podamos atribuir, la institución que por fin adoptemos sirva a la defensa y promoción de los derechos humanos. Una institución que esté en las escuelas, en las cárceles, en los centros de servicios de salud, en las oficinas de atención al público, en las comunidades indígenas, en los cuarteles de policía. Sólo de esta manera lograremos que la cultura de los derechos humanos se haga realidad.