

EL RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Marina del Pilar OLMEDA GARCÍA

SUMARIO: I. *Marco conceptual de los derechos humanos.* II. *Universalización de los derechos humanos.* III. *Sistema de protección a los derechos humanos.* IV. *Antecedentes nacionales.* V. *Baja California.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. MARCO CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al referirse a la universalidad de los derechos humanos, Bidart Campos Germán J. sostiene que una vez que con múltiple variedad de calificativos se hubo acuñado la serie de locuciones simbólicas: derechos del hombre, derechos naturales del hombre, derechos de la persona humana, se les consideró innatos o inherentes a la naturaleza del hombre, derechos de la persona primarios y fundamentales. Y de inmediato se dijo para realizarlos aún más, que son inmutables, eternos, supratemporales, universales. Es como si se hubiera querido todo trance asignarles una consistencia y una definitividad que los sustrajera de toda discusión futura y los resguardara para siempre a favor de todos. Se desprende que: *a)* en la doctrina de los derechos humanos subyace una exigencia; *b)* la formulación de los derechos humanos se postula como universalmente válida; *c)* los derechos humanos son superiores y anteriores al Estado y, por eso mismo, inalienables e imprescriptibles, y *d)* los derechos humanos significan una estimativa axiológica en virtud del valor justicia, que se impone al Estado y al derecho positivo.¹

¹ Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 29 y 30.

El doctor Mario Álvarez sostiene que para referirse a la idea de derechos humanos se acude a varias expresiones supuestamente sinónimas. Podrían enumerarse, entre éstas, conceptos, como derechos naturales, derechos innatos, derechos subjetivos públicos, garantías individuales del derecho o derechos fundamentales.²

Por su parte, Osvaldo A. Gozaini sostiene que el desarrollo de la vida en sociedad generó una participación primero como una necesidad para la organización comunitaria (derechos políticos), luego, para dar un orden y disciplina a la convivencia (derechos civiles), después de lograr cierta igualdad y evitar los tratamientos discriminatorios (derechos económicos, sociales y culturales), y así, sucesivamente, fueron apreciando nuevas preocupaciones.

Los derechos humanos se pueden definir como el “conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”.

La noción de los derechos humanos es en gran parte producto de la historia y de la civilización y, por tanto, sujeta a evolución y modificación. El concepto de los derechos humanos fue en su origen un concepto político que se traducía en el respeto por parte del Estado de una esfera de libertad y autonomía de la persona humana. En otros términos, el Estado estaba obligado a no intervenir en esta esfera de “derechos civiles”, o sea, de los derechos que miran a la protección de la vida, libertad, seguridad e integridad física y moral de la persona humana. Estos derechos provienen, en su conjunto, de una concepción “individualista”.

En la etapa siguiente, el hombre no está opuesto ya al Estado, sino que participa en la estructuración política de la sociedad a que pertenece, ejerciendo sus derechos políticos dentro del Estado.

La aparición de la noción de derechos económicos, sociales y culturales formando una categoría distinta es un fenómeno más reciente. El goce efectivo de estos derechos debe ser asegurado por el Estado o por su intermediación. En esta perspectiva, el Estado es el promotor y garante del bienestar económico y social. Mientras que con anterioridad el Esta-

² Álvarez Ledesma, Mario, *Introducción al estudio del derecho*, México, Macgraw Hill, 2006, p. 1.

do representaba ante todo la autoridad responsable de la protección y del mantenimiento del orden público y de la seguridad de todos, el Estado moderno es, o debería ser un instrumento al servicio de todas las personas que dependan de su jurisdicción, que les permita el pleno desarrollo de las facultades tanto en el nivel individual y como colectivo.

Según Sergio García Ramírez:

Los derechos humanos, en su versión moderna son criaturas del siglo XVIII. De hecho, con ellos se instaló una nueva versión del hombre: primero, nuestra especie se irguió biológicamente; luego moralmente. Los derechos humanos son la expresión y el testimonio mas competente de esta elevación moral del hombre despojado de antiguas ataduras y graves servidumbres.³

Tradicionalmente, se considera la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 como un estandarte de los derechos humanos, en virtud de que marca el inicio de un proceso de positivación de los valores humanos y la proclamación de las libertades individuales, como son las de conciencia, propiedad, reunión, prensa, vida, sufragio, seguridad jurídica, religión, entre otros.

De lo expuesto se llega a la afirmación de que los derechos humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas y libertades que el Estado está obligado a respetar, garantizar y satisfacer al ser humano considerado individual y colectivamente basándose en los principios de dignidad, inviolabilidad y autonomía.

Destaca entre la normatividad internacional en esta materia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Declaración de los Derechos del Niño, y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, entre otras.

Al referirse a la lucha por los derechos humanos, Juan Pablo II expresó que uno de los aspectos positivos de nuestro momento histórico es la plena conciencia de muchísimos hombres y mujeres, de su propia digni-

³ García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y el derecho penal*, México, Porrúa, 1998.

dad y de la de cada ser humano, expresada en una viva preocupación por el respecto de los derechos humanos y el más decidido rechazo de sus violaciones.⁴

II . UNIVERSALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. *Proceso de universalización*

Se puede afirmar que en el desarrollo de la humanidad se ha venido dando lento, pero seguro avance de los derechos fundamentales del hombre a través de la historia. A la par con el desarrollo de la cultura se identifica una toma de conciencia de la propia dignidad humana.

Desde la época primitiva hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 se identifica un largo y difícil camino. En el presente no es posible una caracterización de los derechos humanos sin considerar la dimensión universal con la que se presentan.

Para Gregorio Peces-Barba Martínez, el proceso de universalización en el presente es innegable, cuando afirma:

Que la existencia del derecho internacional tal y como lo muestra la práctica de los Estados, la jurisprudencia interna e internacional y como admite mayoritariamente la doctrina.. No se puede negar la existencia de normas internacionales de distinta fuente, aplicadas habitualmente a sujetos del derecho internacional a pesar, que se constata el mayor primitivismo de este ordenamiento con el interno.

Así, para algunos autores el proceso de universalización de los derechos humanos tiene una vida corta, que inicia en el siglo XX, particularmente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Esta misma consideración expresa Antonio Enrique Pérez Nuño, “la internacionalización jurídico-positiva de los derechos fundamentales puede considerarse como un fenómeno muy reciente, como un proceso lento y laborioso... como reacción ante los peligros para las libertades del individuo... el iusnaturalismo racionalista reivindicó la necesidad de llegar a una protección de los derechos humanos”.

⁴ Saldaña, Javier, *Problemas actuales sobre derechos humanos una propuesta filosófica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 179.

Sin embargo, no obstante lo reciente de este proceso, no puede negarse la importancia que por su influencia han tenido para toda la humanidad y no sólo para los nacionales del país respectivo, las declaraciones de independencia y cartas magnas de varios Estados del mundo, entre las que se encuentran: la Carta Magna inglesa (1215); la Declaración de los Derechos de Virginia y el Acta de la Independencia de los Estados Unidos (1776); la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa (1789).

La existencia de los instrumentos jurídicos enunciados demuestra que la historia del proceso de positivación de los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la integridad física, a no ser detenidos sin causa legal, a la propiedad, entre otros.

Las cartas y declaraciones sobre derechos humanos, para José Carlos Bartolomé Senzano tienen las siguientes características:

En Inglaterra adoptó la forma de una combinación entre proclamación expresas (Carta de derechos) y la evolución del “Common law” la colonización del nuevo mundo por británicos generalmente víctimas de la persecución religiosa y por tanto ávidas de la libertad de conciencia y la libertad religiosa impulsó, la aparición de declaraciones expresas y solemnes de los derechos humanos y libertades y de su posición privilegiada como fundamento de la legitimidad del poder político.⁵

Ya en el siglo XX se encuentran: el Tratado de Versalles de 1919, del que surgen la sociedad de naciones; la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, emitida el 10 de diciembre de 1948; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada con anterioridad, durante la primer Conferencia Panamericana, celebrada en Bogotá, Colombia, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos del 4 de noviembre de 1950; el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos de la ONU, del 16 de diciembre de 1966; el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (México se adhirió a ambos pactos el 12 y el 20 de mayo, respectivamente de 1981), y la Convención Americana de los Derechos Humanos, del 7 de abril de 1970.

⁵ Bartolomé Senzano, José Carlos, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003, pp. 42 y 43.

Se identifica la lucha contra la esclavitud como uno de los primeros signos de la cooperación internacional. Gregorio Peces-Barba Martínez afirma “que entre 1815 y 1880 se signaron más de 50 tratados sobre este tema, entre los que destacan el Tratado de Londres de 1841, el Acta General de Bruselas de 1890, la conferencia Berlín, sobre África Central de 1845...”. En esta última se afirmó que el comercio de esclavos está prohibido, de acuerdo con los principios del derecho internacional sobre la abolición internacional de la esclavitud y el comercio de esclavos, auspiciado por la Sociedad de Naciones, del 25 de septiembre de 1926. Después de la Segunda Guerra Mundial, como desarrollo del artículo 14 de la declaración de 1948, se firmó un convenio suplementario sobre la abolición de la esclavitud, sobre el comercio de esclavos y sobre prácticas e instituciones semejantes en 1956, que entró en vigor el 26 de abril de 1957.

Asimismo, el proceso de positivación en el ámbito internacional de los derechos humanos, va estrechamente vinculado a los principales acontecimientos políticos del siglo XX. Este movimiento se produce a partir del Tratado de Versalles, que se considera como resultado de la paulatina democratización, del derecho internacional.

Efectivamente, la creación de la Sociedad de Naciones, por el Tratado de Versalles, fue un primer paso de la igualdad entre los Estados como presupuesto para su cooperación pacífica; así, el dogma de la soberanía absoluta se fue atenuando, propiciando, bajo la iniciativa de los organismos internacionales, el reconocimiento y positivación del nivel internacional de los derechos humanos.

Otro impulso importante para la universalización de los derechos humanos se produjo con la cooperación internacional en materia de derechos humanitarios, entre los que se encuentran los principales acontecimientos: la Convención de Ginebra de 1864; las convenciones de Ginebra de 1929 por lo que respecta a la protección de los heridos y enfermos en tiempo de guerra; y algunos aspectos de las convenciones de La Haya de 1899 y 1907, relativos a la conducción de hostilidades; Convención de Ginebra sobre la Creación de un Tribunal Penal Internacional de 1933; la Convención de Ginebra sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados de 1938; convenios de Ginebra sobre la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados de 1949 y sus respectivos protocolos de 1977 sobre Protección de las Víctimas de Conflictos Armados Internacionales.

2. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*

La evolución de la universalización de los derechos humanos tuvo una nota distintiva en la Segunda Guerra Mundial; en la medida en que fueron apareciendo los horrores de los regímenes que la desataron se fue madurando la idea entre los Estados participantes de que la protección de los derechos humanos había dejado de ser un asunto doméstico, supeditada al libre arbitrio de los Estados para convertirse en un auténtico asunto del derecho internacional.

Para José Carlos Bartolomé Senzano, los “regímenes autoritarios de la primera mitad del siglo XX y la Segunda Guerra Mundial a la que le dieron lugar pusieron de manifiesto la necesidad de dar un paso más en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Su reconocimiento en un ámbito realmente universal y su protección”.⁶

Como antecedentes directos de la Declaración Universal de Derechos Humanos se encuentra la Carta del Atlántico de 1941, la Declaración de las Naciones Unidas de 1942, las Propuestas de Dumbarton Oaks de 1944 y la Conferencia de Yalta de 1945. En estas declaraciones, cartas y propuestas se puso de manifiesto durante la Segunda Guerra Mundial que el reconocimiento de los derechos humanos era una condición esencial para la paz y el progreso internacional.

Los delegados de 50 Estados reunidos en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945 trabajaron en la redacción de la Carta de las Naciones Unidas, que es el documento constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas. En el preámbulo de este documento se expresa: “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes y pequeñas”. En referencia a este objetivo expresado de las Naciones Unidas, Carlos Arellano García expone que en este trascendental documento se expresan los ideales y objetivos de los pueblos cuyos gobiernos intervinieron en la formación de las Naciones Unidas.⁷

El propósito explicitado en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas creó el compromiso de que los países miembros impulsaran medidas ya fueran conjuntas o separadas, para acercar la efectividad de esta finalidad. Así, en 1945, año en que se redactó la Carta de San Francisco, se presentaron propuestas para realizar una convención de derechos

⁶ Bartolomé Senzano, José Carlos, *op. cit.*, nota p. 43.

⁷ Arellano García, Carlos, *Derecho internacional privado*, México, Porrúa, 2003, p. 46.

humanos. Como primer paso se constituyó una comisión de derechos humanos que tuvo como tarea principal la preparación de una convención internacional de derechos humanos. La Comisión organizó su trabajo en tres tareas, que fueron: preparar una declaración de derechos humanos, que debían establecer las normas generales y básicas sobre esta materia; preparar unos pactos sobre la misma materia, que debían precisar el alcance y las limitaciones del ejercicio de los derechos humanos, y preparar las medidas de ejecución, que formarían el mecanismo internacional para asegurar su respeto.

El primer proyecto de declaración fue presentado por la Comisión en 1947 y el texto final fue aprobado por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. Conforme se establece a la letra en la proclama de la Asamblea General: Declaración Universal de los Derechos Humanos ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse.

Se afirma que la defensa de los derechos humanos reviste para la ONU un manifiesto carácter constitucional. J. D. González Campos expresa que “en la Carta Fundacional de San Francisco de 1945 es la comunidad internacional con carácter constituyente la que reconoce los derechos humanos”.⁸

La Declaración Universal de los Derechos Humanos consta de 30 artículos de muy diversa significación. En cuanto a su sistematización, se encuentra estructurada en los siguientes términos:

- Artículos 1o. y 2o.: son de carácter general y se aplican a los demás derechos que se integran a la declaración.
- Artículos 3o. al 21, derechos personales, civiles y políticos: estos artículos consagran la esencia iusnaturalista y liberal de la defensa de la persona frente a los abusos del poder.
- Artículos del 22 al 27: derechos económicos, sociales y culturales. El contenido de estos preceptos son fruto de las reivindicaciones surgidas a lo largo del siglo XIX y encaminadas al logro de las condiciones que hicieran posible el disfrute efectivo y pleno de la libertad y de la igualdad.
- Artículos 28 al 30: estos artículos al igual que los dos primeros son de carácter general y se aplican también a todos los demás derechos que integran la Declaración.

⁸ González Campos, J. D., *La protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*, Madrid, Tecnos, año XX, 1996, p. 252.

III. SISTEMA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Los sistemas y medios aptos para la garantía y protección de los derechos humanos se ha ido consolidando en las naciones contemporáneas en forma paulatina y con esfuerzos considerables.

Una de las instituciones que han adoptado para lograr esta consolidación es la figura del ombudsman, concebido como un mecanismo de control jurídico del poder público en general y de la administración pública en particular. El objetivo esencial de esta institución es coadyuvar al fortalecimiento del Estado de derecho, en el cual la seguridad jurídica sirve de fundamento para la vigencia de los derechos humanos en un orden integral de justicia. Su función responde a las circunstancias que caracterizan el creciente desbordamiento de la actividad administrativa, la crisis de los sistemas tradicionales de control jurisdiccional y la necesidad de una mejor, rápida y eficaz defensa de los derechos humanos de los individuos frente al poder público.

Aunque el establecimiento legal del ombudsman se remonta a 1809 como institución es de reciente adopción por naciones de muy diversos grados de cultura, tradición jurídica y ubicación geográfica. El ombudsman nació en Suecia y tiene como antecedente la figura del justitiekansler, instituida por el rey sueco en el siglo XVIII, como delegada de la Corona, cuya función era supervisar la correcta aplicación de las leyes por parte de los servidores públicos. Posteriormente, la institución se consagró en la ley constitucional sueca de 1809, y su ejercicio quedó a cargo de un funcionario designado por el Parlamento, con la finalidad inicial de vigilar la actividad de los tribunales. La Constitución sueca actual, vigente desde 1974, conservó esta institución, la cual se encuentra regulada por el nuevo documento constitucional denominado Instrumento de Gobierno, en vigor desde 1975, y que, de conformidad con el modelo original, se asigna a un funcionario independiente y con autonomía funcional, con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas cuando afecten sus derechos e intereses legítimos.

La función de esta figura tiene el propósito de obtener un pronto arreglo o, bien, en caso de no lograrlo, iniciar una investigación para formular recomendaciones a las propias autoridades administrativas; mismas

que se publican en los informes periódicos, generalmente de carácter anual, que rinde el propio órgano legislativo.

El ombudsman en el devenir histórico ha trascendido sus fronteras originales, dada su eficacia en tanto que órgano controlador de los actos del poder público, el cual, a partir del siglo XIX, obedece a la exigencias de una nueva forma de organización social.

La función de esta histórica institución ha sido adoptada mediante distintas denominaciones por las naciones de los cinco continentes, como un instrumento que ha servido para controlar el desvío de la autoridad. Con este mismo espíritu, se institucionalizó en 1952 en Noruega; en 1953, en Dinamarca; en 1957, en Alemania; en 1962, en Nueva Zelandia; en la década de los sesenta, en Inglaterra, Irlanda del Norte, Guyana, Tanzania y en varias provincias de Canadá, así como en algunos estados de Estados Unidos.

En 1975 se creó en Portugal con el nombre de proveedor de justicia, y, en 1978, en España como la institución del defensor del pueblo, de acuerdo con lo cual desempeñaba un papel importante en la defensa de los derechos humanos, al igual que en el campo de las deficiencias en la administración pública y en la problemática de la prestación de servicios públicos.

Se sostiene que es, en esencia, la figura del defensor del pueblo español la que influye de manera importante en el ánimo de las naciones de Latinoamérica. En efecto, la impronta cultural que ha tenido España en las naciones latinoamericanas propició que éstas, en su mayoría, hayan adoptado esta institución, si bien con los principios tradicionales de la figura original, pero con características propias y matices diferentes, derivados de la realidad latinoamericana, que han llevado a los especialistas a denominarla como el “ombudsman criollo”, el cual se ocupa fundamentalmente de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en general, además de la atención de las reclamaciones provenientes de los ciudadanos que arguyen una deficiente gestión pública por parte de las autoridades.

La institucionalización del ombudsman en el ámbito latinoamericano fue el resultado de nuestra herencia jurídica, de una tradición constitucional influida básicamente por el modelo español. Con la denominación de Procuraduría de los Derechos Humanos, y, en la década de los noventa, se expandió hacia países como México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Argentina y Perú, entre otros; en muchos de

ellos, la figura del ombudsman ha sido incorporada en las respectivas cartas constitucionales.

El Instituto Internacional del Ombudsman informó en 1996 que eran 85 países los que tenían instituido este organismo: 32 en Europa, 21 en África, 14 en América Latina (con exclusión de la zona del Caribe), 8 en Asia y 8 en la zona asiática austral y del Pacífico; 9 en las provincias de Canadá, 9 en Estados Unidos. Además de los ombudsman locales o provinciales, la Unión Europea cuenta con uno desde el 1o. de septiembre de 1995, ya que el Parlamento europeo estableció su propio ombudsman, siendo, por lo tanto, el primero en el mundo con carácter supranacional.

IV. ANTECEDENTES NACIONALES

En el ámbito nacional, en el marco de varias reformas, el tema de los derechos humanos ha venido incrementando su presencia e importancia, ligado al proceso de apertura democrática que en el país se ha estado impulsando. El 5 de junio de 1990 se creó por decreto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El 29 de junio de 1992, por reforma constitucional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se convirtió en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta reforma constitucional creó igualmente las bases para el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas.

En México se tiene un primer antecedente importante relacionado con la figura tradicional del ombudsman; se trata del proyecto para el establecimiento de la Procuraduría de Pobres, presentado en 1847 al Congreso del estado de San Luis Potosí por el diputado Ponciano Arriaga de Leija. Con esta institución se pretendía contrarrestar la falta de protección en la cual se encontraban los pobres ante las instituciones y sus representantes, hecho que marginaba a un amplísimo sector social del disfrute de los derechos fundamentales.

Se retoma la idea en México, después de más de 130 años de establecer organismos afines a la institución de la Procuraduría de los Pobres. Se encuentran estos organismos: Procuraduría de Vecinos del estado de Colima, creada por acuerdo del Ayuntamiento de dicha ciudad, el 21 de noviembre de 1983; Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo

estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 3 de enero de 1985; Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, de 1986; Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, de 1987; Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, de 1988; Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos, de 1989; y Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, de 1989.

En efecto, el 28 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto mediante el cual se adiciona el apartado B al artículo 102 de la Constitución general de la República, para elevar a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos, facultando al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, dentro de sus respectivas competencias, a establecer organismos especializados tanto a nivel nacional —en el que ya cumplía ese fin la CNDH— como en el ámbito de las entidades federativas y en el Distrito Federal, con funciones para conocer de quejas contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen esos derechos; estos organismos tendrán la facultad de formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Conforme a la Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 29 de junio de 1992, la CNDH se convirtió en un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando sean imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, a excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

V. BAJA CALIFORNIA

1. *Antecedentes*

La creación de Baja California tiene su origen en el acto legislativo del 31 de diciembre de 1951, en que se aprobó el decreto por el Congreso de

la Unión que reformó los artículos 43 y 45 de la Constitución general de la República, en los que se declara que el territorio norte de la Baja California se integra a la Federación como estado con la misma extensión territorial y límites correspondientes. El 16 de enero de 1952 se publicó este decreto por el entonces presidente Miguel Alemán.

En esta forma, Baja California fue integrada como entidad federativa al Estado mexicano el 16 de enero de 1952.

El 31 de diciembre de 1952 se emite la convocatoria para elección de los siete diputados constituyentes. El 29 de marzo de 1953 se realizaron las primeras elecciones en el estado, y el 5 de mayo de 1953 tiene lugar la apertura de sesión del constituyente.⁹

Una vez creado el estado de Baja California e integrada la primera legislatura, una primera tarea del Congreso del estado fue crear la Constitución, la cual fue publicada en el *Periódico Oficial* núm. 23 del 16 de agosto de 1953.

Desde su primera estructura, la Constitución Política del estado no incluyó un apartado sobre los derechos humanos o (con el término ya superado) de garantías individuales; sino que sólo se limitó a ratificar las consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, en un solo precepto, en este caso el artículo siete, se determinó que “El estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos los habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Así, como los demás derechos que otorga esta Constitución.

Baja California a más de 50 años de ser creada como entidad federativa exige una Constitución que integre el ámbito de los derechos humanos, con sustento sí en la Constitución federal, pero con una visión regional en la que se recoja el contexto local, en lo social, cultural, económico y político.

En una investigación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México se afirma que la razón de ser del Estado es el bienestar de su población para que todos sus integrantes cuenten con un nivel de vida digno; ésta debe ser su preocupación principal y la meta hacia donde ha de encaminar todos sus esfuerzos. No es posible entender el

⁹ Leyva Medivil, Rafael *et al.*, *Evolución del derecho en Baja California*, México, UABC, Porrúa, 2006, p. 9.

crecimiento económico y el desarrollo, si no están orientados hacia el mejoramiento constante del bienestar de la población.¹⁰

El 10 de marzo de 1991 se creó por decreto la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, como órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Así, el tema de los derechos humanos ha venido adquiriendo relevancia fundamental en nuestro Estado.

La defensa de los Derechos Humanos en Baja California se ha centrado en los derechos que tienen que ver con la procuración de justicia, cárceles y centros de detención; así como velar por el respeto de los derechos fundamentales de los sectores más desprotegidos, que por sus circunstancias lo necesitan, como niños, mujeres, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, población indígena y migrantes.

No obstante lo logrado, si se quiere avanzar en esta materia debe ampliarse la concepción hacia una visión integral de los derechos humanos, que considere en su conjunto los derechos inherentes al ser humano; derechos que deben ser reconocidos, respetados y protegidos por el poder público, mediante el orden jurídico y social, que permita a la sociedad alcanzar, tanto el cumplimiento de los objetivos de vida individual como la realización del bien común. Ello significa, que todo ser humano tiene derecho a los medios indispensables y suficientes para un nivel de vida digno, particularmente cuando se refiere a la salud, educación, vivienda, trabajo, así como a participar en los bienes de la cultura.

2. *Visión del presente*

El problema que aborda este tema de investigación es la consideración de que la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana en Baja California no alcanza a satisfacer en el presente las altas necesidades de defensa y protección de los derechos humanos en esta entidad federativa.

Como se expuso en el punto de antecedentes, la Procuraduría de los Derechos Humanos fue creada en 1991, con el carácter de organismo autónomo y personalidad jurídica y patrimonio propio para la defensa y protección de los derechos humanos. Dada la dinámica sociopolítica,

¹⁰ San Miguel Aguirre, Eduardo, *Los derechos humanos en la tercera edad*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, p. 5.

económica, demográfica de esta región del país, que la ubica, con particularidades propias y específicas, la misión y responsabilidades de la Procuraduría son amplias y trascendentes.

En Baja California, en el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007 se establece que los tiempos que hoy vivimos exigen “constante capacidad de respuesta de los servicios y desempeño de las funciones públicas, para responder en forma efectiva a las necesidades que la población plantea y a los requerimientos que las comunidades merecen para alcanzar un desarrollo humano integral y sustentable”. Se delimita también en este plan “el compromiso del gobierno de enfocar su misión y actuación en las personas como el centro, sujeto y objeto de su actividad de servicio público, asegurándoles invariablemente atención y certidumbre en los resultados de su desempeño”.

En este sentido, congruente con el Plan Estatal de Desarrollo, la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana debería trabajar para el logro del mejor respeto de los derechos humanos de educación, salud, vivienda y trabajo. Promover que el Estado apoye la satisfacción de estos derechos, mediante programas y acciones específicas, que permitan que los ciudadanos tengan acceso a ellos, bajo normas y procedimientos de justicia y equidad.

Las Constituciones federal y local establecen como derecho humano fundamental el derecho a la educación básica, en ese sentido, es deber de la Procuraduría exigir su pleno y cabal respeto.

Una preocupación que no debe dejar de señalarse es el que en la estadística sobre causas principales de violación de los derechos humanos en los dos últimos años en Baja California, aparezca la violación del derecho a la educación como la tercera causa y la negligencia médica como la novena; en forma similar son las autoridades educativas los agentes que aparecen en un tercer lugar, arriba inclusive de autoridades como la Policía Ministerial y autoridades de los centro de readaptación; las autoridades de salud están ubicadas en un noveno lugar a nivel local. Respecto a autoridades federales, las autoridades del IMSS aparecen como las primeras en violar derechos humanos, arriba inclusive del Ejército, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal Preventiva (informes 2001 y 2002 de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California).

Así, el ámbito de los derechos humanos, si bien tiene una acción que delimita en una área inmediata, referente a derechos fundamentales como

el derecho a la vida, la integridad humana y la libertad personal. Existe otro ámbito de acción no menos importante, como el derecho a la justicia, los derechos políticos, así como los derechos sociales, económicos y culturales.

Es en el primer ámbito de acción de los derechos humanos, en el que mayormente se han centrado los esfuerzos de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana en Baja California; esto se identifica como un proceso natural si se toma en cuenta que la Procuraduría tiene apenas un poco más de una década. En estos años de vida de la Procuraduría las líneas de acción se han centrado en las áreas de trámite y atención a quejas y denuncias para conocer las posibles violaciones a los derechos humanos, principalmente en las materias de procuración de justicia, cárceles y centros de detención, indígenas y migrantes.

Es en el segundo ámbito de acción y más precisamente en los derechos y acceso a la justicia, así como los derechos sociales, políticos, económicos y culturales, en donde la Procuraduría deberá fortalecer sus programas con un renovado esfuerzo, para avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida y de desarrollo humano en esta entidad federativa.

En Baja California, los avances que pueden aducirse como efectivamente logrados sobre derechos humanos en estos años son significativos, ante ellos no podemos adoptar una actitud cómoda de triunfalismo. Apegados a un balance sincero, debe reconocerse que falta mucho por hacer; que es más lo que deben conquistar los derechos humanos, que lo que han conquistado.

Baja California, como sociedad y como estructura de gobierno viene desarrollando en estos últimos años, medidas de democratización y apertura que rompen rigideces históricas facilitantes de la violación de los derechos humanos y de sistemas atentatorios contra la dignidad e igualdad de algunos sectores de la población.

El difícil equilibrio entre un proceso de apertura y democratización por un lado, y el mantenimiento del orden y el imperio de derecho por otro; por otra parte, frente a formas de ilegalidad sistemática como el narcotráfico, caracteriza un marco general complejo, dentro del cual debe analizarse la situación general de los derechos humanos en el Estado y el papel que juegan los poderes públicos en su respeto y garantía.

En el ámbito de seguridad pública se reconoce el esfuerzo realizado por las distintas instituciones del estado, tendientes a controlar la cre-

ciente situación de violencia, que ha provocado en algunos casos el re-
crudescimiento de prácticas de control por las fuerzas de seguridad y la
extensión de militarización, justificándose con argumentos de combate al
tráfico de drogas y la delincuencia organizada entre otros; sin embargo,
esa presencia ha traído consigo del aumento de denuncia de violaciones
a los derechos de la población civil.

Según datos de la propia Procuraduría de los Derechos Humanos y
Protección Ciudadana, siguen siendo las fuerzas de seguridad pública
las autoridades más denunciadas y sus actos los constitutivos del mayor
número de violaciones a los derechos humanos (informes de la Procura-
duría de los Derechos Humanos de Baja California 2001 y 2002).

En materia de procuración y administración de justicia, se identifica la
necesidad de avanzar en el mejoramiento de estas funciones para garan-
tizar una justicia pronta, oportuna y expedita en el estado

En materia penitenciaria, la superpoblación carcelaria es un problema
que afecta a todo el país, y Baja California no es la excepción, existen
problemas de hacinamiento con la imposibilidad de clasificar la pobla-
ción penal de acuerdo con sus características. Se denuncian también que
los fenómenos de corrupción y abusos de poder no están ausentes en el
ámbito penitenciario; la situación de corrupción y tráfico de influencias
se detecta en ciertos casos en la venta de drogas y alcohol. Cabe recono-
cer, sin embargo en esta materia los esfuerzos serios para erradicar estos
vicios, como la construcción y puesta en operación recientemente de la
cárcel de “El Hongo”, con un alto costo financiero y programas tanto de
rehabilitación penitenciaria como de capacitación de personal.

Se reconoce el carácter complejo de la situación actual, en México
y en Baja California en particular, se vive un proceso de expansión de
las libertades públicas, en el que los grupos políticos y la sociedad civil
tienen una mayor participación en la administración estatal, en las legis-
laturas y municipalidades. Tampoco escapa al análisis de los derechos
humanos, el contexto de las dificultades económicas y sociales.

Se valora por otra parte, el debate de la sociedad bajacaliforniana acer-
ca de la vigencia efectiva de los derechos humanos en esta entidad. Igual-
mente se destaca la importancia de la revisión y actualización permanente
del marco normativo en esta materia, como ha venido sucediendo respec-
to de las reformas de diciembre de 2002 a la propia Ley de la Procura-
duría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana; las reformas a la

Ley de Protección a las Víctimas de Violencia Intrafamiliar de julio de 2003 y la nueva ley sobre víctimas del delito de agosto de 2003.

Tomando en consideración los estudios y los diversos diagnósticos como los realizados, para el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007 del gobierno del Estado de Baja California; los estudios del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública; así como en los programas sectoriales de educación, vivienda y empleo de esta entidad federativa, entre otros, se hace necesario avanzar en el establecimiento de medidas tendientes al reconocimiento protección y defensa de los derechos humanos.

VI. CONCLUSIONES

Primera. La humanidad en su conjunto, con diferentes niveles de desarrollo por regiones, ha ido generando un lento, pero seguro progreso de los derechos humanos en la historia. El desarrollo de la cultura está vinculado estrechamente a una progresiva toma de conciencia de la dignidad humana. Desde la barbarie primitiva, pasando por Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta los tribunales e instituciones de su defensa, se ha recorrido un difícil y largo camino que ya no podrá detenerse, en el que estamos comprometidos todos, en lo individual e institucionalmente.

Segunda. La universalización de los derechos humanos se identifica por un alto grado de desarrollo normativo, y por el avance que para la humanidad ha significado esta producción legislativa, con la limitante del bajo desarrollo de los controles internacionales para verificar y sancionar los incumplimientos de las obligaciones de los Estados. Por esto, la universalización de los derechos humanos exige nuevos desarrollos, desde una perspectiva humanista y solidaria, particularmente en el ámbito de su protección y garantías, así como en el reconocimiento de derechos colectivos.

Tercera. El valor que sustenta la universalización de los derechos humanos fundamentales tiene como eje central la lucha por la paz mundial, en este valor quedan incluidos otros valores fundamentales, como el de la dignidad humana, la vida, que exigen la lucha por: la razón contra la irracionalidad; la esperanza contra el fatalismo; la fe contra el escepticismo; la tolerancia contra el fanatismo y la libertad contra toda forma de opresión.

Cuarta. En México, a diferencia de otros Estados con sistema federal como el caso de Estados Unidos, equivocadamente se ha asumido que los derechos humanos y las garantías constitucionales son materia exclusiva de la Constitución federal. Debe considerarse que la Constitución federal es norma mínima y que no impide a las Constituciones locales conceder beneficios adicionales a los gobernados.

Las Constituciones locales no pueden limitarse a lo que concede la Constitución federal y sí pueden conceder derechos y beneficios adicionales mediante la creación de mecanismos jurídicos idóneos para protegerlos.

Quinta. Se propone por lo tanto, avanzar en el derecho constitucional de Baja California, mediante la sistematización de un capítulo especial en el texto constitucional Baja Californiano en el que se integren los derechos humanos, en el que se debe incluir entre otros: el derecho al patrimonio de familia; el derecho a la protección de la niñez; los derechos indígenas; el derecho a la información; derecho a un medio ambiente sano y otros derechos de las personas.

Sexta. Es necesario también avanzar en los mecanismos de protección de los derechos humanos y para ello deberá darse en los hechos una mayor autonomía y participación a la Procuraduría de los Derechos Humanos de esta entidad federativa.

La ley otorga a la Procuraduría carácter autónomo, lo cual constituye, sin duda, un indiscutible progreso. Es su autonomía, la principal característica de un auténtico ombudsman. Ahí radica su independencia real, pues al no estar vinculado jerárquicamente a ningún otro poder público puede emitir, con toda libertad, sus opiniones y recomendaciones (artículo 3o. de la ley).

Séptima. Los objetivos fundamentales de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana en Baja California son proteger, estudiar, promover, defender, divulgar los derechos humanos, así como propiciar una cultura de respeto a los mismos.

Octava. Es necesario velar con más decisión por el respeto a los derechos humanos de los habitantes de Baja California, en particular de las mujeres, niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad, enfermos, personas privadas de su libertad, miembros de los grupos indígenas y migrantes, en suma, de todos aquellos seres humanos que, por sus circunstancias, más lo necesitan. Este compromiso se materializa a

aquellos que han sufrido una lesión en sus derechos fundamentales; en quienes llegan a ser, o son susceptibles de serlo, víctimas del abuso del poder, de la discriminación, la intolerancia o cualquier otra expresión de disminución de la dignidad humana.

Los avances que pueden aducirse como efectivamente logrados en estos años son significativos, ante ellos no podemos adoptar la actitud cómoda de triunfalismo. Apegados a un balance sincero, debe reconocerse que falta mucho por hacer; que es más lo que deben conquistar los derechos humanos que lo que han conquistado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ LEDESMA, Mario, *Introducción al estudio del derecho*, México, Mcgraw Hil, 2006.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho internacional privado*, México, Porrúa, 2003.
- BARTOLOMÉ SENZANO, José Carlos, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los derechos humanos y el derecho penal*, México, Porrúa, 1998.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., *La protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*, Madrid, Tecnos, año XX, 1996.
- LEYVA MEDIVIL, Rafael *et al.*, *Evolución del derecho en Baja California*, México, UABC, Porrúa, 2006.
- PECES BARBA, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, España, Universidad Carlos III de Madrid, 1999.
- , *Introducción a la filosofía del derecho*, Madrid, Debate, 1999.
- SALDAÑA, Javier, *Problemas actuales sobre derechos humanos, una propuesta filosófica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- SAN MIGUEL AGUIRRE, Eduardo, *Los derechos humanos en la tercera edad*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.