

DIPUTADO GERMÁN CERVANTES VEGA,
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Diputados **Raúl Humberto Márquez Albo y María Magdalena Rosales Cruz**, integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y el artículo 167 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos poner a la consideración de la Asamblea la siguiente iniciativa **con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 7, y reforma las fracciones V y XVI del artículo 8 de la Ley Para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato**, de conformidad con la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Los derechos humanos han evolucionado desde su surgimiento para adaptarse a las nuevas circunstancias, no obstante, siempre han estado encaminados en la defensa de las personas frente al poder; con la presente iniciativa, proponemos que la defensa y protección de los derechos humanos no estén únicamente orientadas para protegerse ante el poder público, sino también frente a otro tipo de poderes privados o fuerzas sociales.

En sus inicios, los derechos humanos establecieron límites al poder político, en virtud de que el absolutismo estatal y el régimen de privilegios del que gozaba la élite gobernante impedían vivir en libertad a la mayoría de las personas, e imponía un trato desigual entre las mismas. Frente a ese poder público ilimitado, en ese contexto histórico, se exigen un conjunto de derechos, ya que era el ente que representaba una amenaza para el resto de la sociedad, carente en ese momento de medios jurídicos de defensa de su persona.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, reconoció un conjunto de derechos naturales a todas las personas, y

también estableció la división de poderes. De esta manera, se impusieron restricciones al Estado al instituir el principio de legalidad y la destrucción del régimen de privilegios, pero estos eran definidos como aquellos tratos distintos que otorgaba la ley a las personas, por lo que la igualdad va a ser definida únicamente en su aspecto formal, no material.

El nuevo modo de producción se acompañó del desarrollo industrial y la indiferencia del Estado respecto al campo social, multiplicando la desigualdad realmente existente, porque los poderes económicos y privados no fueron vinculados frente al nuevo orden constitucional, sino encerrados en una esfera privada en la que el poder público, por sus límites jurídicos, no se inmiscuye, “Por el contrario, la sociedad civil y el mercado serían el reino de la libertad, al que únicamente se trataría de proteger de los abusos y los excesos de los poderes públicos...”¹

Esas condiciones beneficiaron a los propietarios de los medios de producción, quienes sistemáticamente sometieron a la clase trabajadora a condiciones de explotación inhumanas, acumulando riqueza excesiva y aumentando la desigualdad a niveles nunca antes vistos. Así, la igualdad formal aumentó las condiciones de desigualdad sustantiva existentes, pues tal como lo señaló Marx, la burguesía impuso a la clase trabajadora nuevas formas de explotación.²

La expansión de ese modo de producción y la inmensa desigualdad que todavía produce, motivó que el campo social sea incluido en los sistemas jurídicos, por lo que surgen los derechos sociales reconocidos por primera vez en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los que precisaron los derechos a la educación, a la propiedad social y al trabajo cuyo objetivo es disminuir la desigualdad real entre las clases sociales; la expedición de ese documento precedido de una larga lucha social y revolucionaria inauguró el

¹ Ferrajoli, Luigi, *Constitucionalismo más allá del Estado*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2018, p. 34.

² Marx Carlos, Engels Federico, *Manifiesto del Partido Comunista*, en línea: <http://www.anticapitalistas.org/IMG/pdf/MarxEngels-EIManifiestoDelPartidoComunista.pdf> , fecha de consulta, 23 de julio de 2019.

constitucionalismo social que identifica hasta el día de hoy al constitucionalismo latinoamericano.³

La etapa de internacionalización de los derechos humanos en la que nos encontramos, surge por las consecuencias políticas y sociales de la segunda guerra mundial, y nace con la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948, pues ese documento constituyó “el primer paso de la internacionalización del derecho constitucional en cuanto establece un catálogo de derechos humanos para la humanidad”.⁴ El respeto a la dignidad de las personas será un tema que trascienda lo nacional, y la eficacia en su protección dependerá en gran medida de la adaptación de los Estados a las nuevas circunstancias históricas, y a la evolución que tenga la teoría de los Estados constitucionales, ya que dicha teoría “posiciona a los derechos humanos y su interpretación, en el lugar más importante de las estructuras jurídicas”.⁵

Uno de los rasgos principales del constitucionalismo, tiene que ver con la aplicación directa de las normas constitucionales en las controversias entre particulares⁶, hecho que ha reconocido La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al concluir que “La formulación clásica de los derechos fundamentales como límites dirigidos únicamente frente al poder público, ha resultado insuficiente para dar respuesta a las violaciones a dichos derechos por parte de los actos de particulares. En este sentido, resulta innegable que las relaciones de desigualdad que se presentan en las sociedades contemporáneas, y que conforman posiciones de privilegio para una de las partes, pueden conllevar la posible violación de derechos fundamentales en detrimento de la parte más débil...”.

³ Gargarella, Roberto, “Recuperar el lugar de pueblo en la Constitución”, en Gargarella, Roberto y Niembro Ortega, Roberto (Coord.), *Constitucionalismo Progresista: Retos y Perspectivas, Un homenaje a Mark Tushnet*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2016, p. 29.

⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad, El Nuevo Paradigma para el Juez Mexicano*, en Línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/14.pdf>, fecha de consulta: 31 de marzo de 2020, p. 347.

⁵ Bernal Pulido, Carlos, *Derechos Fundamentales*, p. 376, en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/24.pdf>, consultado el: 27 de julio de 2019.

⁶ Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, 4ª. ed., México, Fontamara, 2001, p. 170.

De manera similar, Luigi Ferrajoli dice que “Es claro que estos poderes, tanto más si no están regulados, son fuentes, más que de desigualdades, también de no-libertades. También para los poderes privados vale de hecho la tesis de Montesquieu, de que el poder, a falta de límites legales, tiende a acumularse en formas absolutas”.⁷ Por lo anterior, es que la libertad, la autonomía, la igualdad, la satisfacción de ciertas necesidades básicas y la dignidad de la persona constituyen las propiedades materiales⁸ de los derechos humanos que deber ser objeto de protección también entre las personas que se encuentren en el mismo plano de igualdad formal, pero que están relacionadas bajo situaciones de asimetría social.

Ese carácter horizontal de los derechos humanos ha sido reconocido por la Organización de las Naciones Unidas; así, mediante el documento denominado “PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS”, concluyó en el principio 11, que “las empresas deben respetar los derechos humanos”.⁹

De igual manera, en noviembre de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, expidió el “Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”, en donde se afirma el deber del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para velar por el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas, reiterando la posibilidad de que los Estados sean responsables por la violación de derechos humanos cometidos por las empresas y el Estado haya actuado con tolerancia, omisión, desregulación, complicidad o impunidad.¹⁰

Por su parte, La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la recomendación general 37, concluyó que uno de los elementos para evaluar si el Estado mexicano cumple con sus obligaciones de protección en materia de empresas y derechos

⁷ Ferrajoli, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado”, en Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo Córdova, Diego Valadez (coord.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 107.

⁸ Bernal Pulido, Carlos, *Op., Cit.*

⁹ En línea: https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_sp.pdf , consultado el 13 de octubre de 2020.

¹⁰ En línea: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf> , consultado el 12 de octubre de 2020.

humanos, consiste en “establecer mecanismos para investigar y sancionar a empresas que violen derechos humanos”.¹¹

Finalmente, debe decirse que la CNDH ya tiene la facultad de conocer quejas cuando los particulares o algún ente social cometan violaciones a los derechos humanos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público, o cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos. Esta facultad no implica que se pueda dirigir la recomendación al particular, pero sí a la autoridad para que investigue y sancione a los servidores públicos que se alejaron del deber de observar la ley en casos en que un particular la infringe y provoca violaciones a derechos humanos.

Actualmente, se han emitido una serie de resoluciones que acreditan la violación de los derechos humanos por entes privados, cuando las autoridades han actuado sin la diligencia suficiente en la regulación de las relaciones entre particulares. Entre estos, puede destacarse el caso de la recomendación 97/2019 de la CNDH, sobre las violaciones a los derechos humanos a la vida, acceso a la justicia y seguridad jurídica en las que estuvo implicada una empresa de seguridad privada en el Sistema Ferroviario en el Estado de Guanajuato. Así como la recomendación 86/2018 sobre los casos de violaciones a los derechos humanos al trato digno, a una vida libre de violencia, a la integridad y seguridad personal, a la educación y al sano desarrollo integral en agravio a 20 niñas y niños en 10 escuelas de educación privada ubicadas en Tabasco, Hidalgo y la Ciudad de México.

En ese sentido, se da cuenta que se ha avanzado mucho en el establecimiento de vínculos constitucionales a las empresas, no obstante, debe decirse que las empresas y los establecimientos de educación no constituyen los únicos entes privados que por su naturaleza se desenvuelven en condiciones de desigualdad, sino que las relaciones de privilegio y de poder se despliegan en distintos campos de las relaciones sociales.

Por lo anterior, esta iniciativa pretende que también la Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato cuente con las facultades para investigar las violaciones a los derechos humanos cometidos por particulares, cuando se

¹¹ En línea: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/RecGral_037.pdf , consultado el 14 de octubre de 2020.

actualicen los supuestos que ha definido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esto es, cuando las autoridades hayan actuado con **tolerancia, omisión, desregulación, complicidad o impunidad** frente al acto particular violatorio de derechos humanos; esto es, para que se actualice la violación de un derecho cometido por un particular para los efectos de que se active la facultad investigadora de la procuraduría, el acto debe estar vinculado con los poderes públicos en alguna de las dimensiones precisadas.

De esta manera, de acreditarse la violación a un derecho humano por un acto proveniente de un particular, la Procuraduría emitirá la recomendación que corresponda a las autoridades que no hayan actuado adecuadamente en la prevención o sanción de dicha conducta, lo que incluye proponer las medidas legislativas cuando se actualicen supuestos de desregulación o deficiencias en las normas vigentes que regulan las relaciones entre particulares. Con lo anterior, se avanzará en el perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico, al permitir la mayor difusión y amplitud de los derechos fundamentales, mediante la expedición de normas ordinarias cuyo contenido sea conforme a la Constitución.

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

Impacto Jurídico: Se adiciona un segundo párrafo al artículo 7, y reforma las fracciones V y XVI del artículo 8 de la Ley Para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.

Impacto administrativo: No presenta.

Impacto presupuestario: No presenta.

Impacto social: Se promueve la garantía de los derechos humanos en las relaciones entre particulares, lo que pretende alcanzar relaciones sociales de mayor igualdad.

Impacto en la agenda 2030: El 25 de septiembre de 2015, los gobiernos adoptaron la agenda para lograr el desarrollo sostenible para el 2030; entre las metas se busca

erradicar la pobreza, combatir las desigualdades y promover la prosperidad, al tiempo que protegen el medio ambiente. Esta iniciativa contribuye con dichas metas, al establecer mecanismos que garanticen la aplicación de los derechos humanos en las relaciones sociales, sobre todo cuando se actualizan en contextos de asimetría social

Por lo anterior, me permito someter al pleno de esta asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO: Se adiciona un segundo párrafo al artículo 7, y reforma las fracciones V y XVI del artículo 8 de la Ley Para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, en atención a lo siguiente:

Artículo 7o. La Procuraduría conocerá...

También conocerá de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los particulares, cuando las autoridades hayan actuado con tolerancia, omisión, desregulación, complicidad o impunidad.

Este Organismo...

Artículo 8o. La Procuraduría tendrá las siguientes atribuciones:

I a IV...

V.- Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos por actos u omisiones de los servidores públicos, **o cometidas**

por los particulares cuando las autoridades hayan actuado con tolerancia, omisión, desregulación, complicidad o impunidad;

VI a XVI...

XVI. Acudirá cualquier dependencia o entidad de la administración pública estatal o municipal, para investigar todo lo relativo a la queja o denuncia de que se trate, solicitar información a los servidores públicos involucrados o a sus superiores, **así como a los particulares**; y en general, cualquier otra diligencia que coadyuve al esclarecimiento de la verdad y al cumplimiento de su función; y

XVII a XX...

TRANSITORIO.

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

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a esta Asamblea le solicitamos de manera respetuosa se nos tenga por presentada la iniciativa de reforma a que hacemos referencia, se dé el trámite legislativo correspondiente, y en su momento sea aprobada por esta asamblea.

PROTESTAMOS LO NECESARIO.

Guanajuato, Gto., 14 de octubre de 2020

MARÍA MAGDALENA ROSALES CRUZ

RAÚL HUMBERTO MÁRQUEZ ALBO