

DICTAMEN QUE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES PRESENTA AL PLENO DEL CONGRESO, DE LA INICIATIVA FORMULADA POR EL DIPUTADO RAÚL HUMBERTO MÁRQUEZ ALBO Y LA DIPUTADA MARÍA MAGDALENA ROSALES CRUZ, INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA ANTE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA, A FIN DE ADICIONAR UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 7 Y REFORMAR LAS FRACCIONES V Y XVI DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

A la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables le fue turnada para estudio y dictamen, la iniciativa formulada por el diputado Raúl Humberto Márquez Albo y la diputada María Magdalena Rosales Cruz, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Morena, por la que se adiciona un segundo párrafo al artículo 7 y se reforman las fracciones V y XVI del artículo 8 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.

Analizada la iniciativa de referencia, esta Comisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 89 -fracción V- y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato rinde el dictamen, con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

PROCESO LEGISLATIVO.

En sesión ordinaria del 15 de octubre de 2020 ingresó la iniciativa; misma que se turnó por la Presidencia del Congreso a esta Comisión legislativa, para su estudio y dictamen, con fundamento en el artículo 106 -fracción I- de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

La Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables, en reunión de fecha 19 de octubre de 2020 radicó la iniciativa.

Propósito de la iniciativa.

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

Uno de los rasgos principales del constitucionalismo, tiene que ver con la aplicación directa de las normas constitucionales en las controversias entre particulares¹, 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...”.

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”.² 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 materiales³ 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.”⁴

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

¹ Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, 4ª. ed., México, Fontamara, 2001, p. 170.

² 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.

³ Bernal Pulido, Carlos, *Op.*, *Cit.*

⁴ En línea: https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinessshr_sp.pdf, consultado el 13 de octubre de 2020.

*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.*⁵

*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 humanos, consiste en “establecer mecanismos para investigar y sancionar a empresas que violen derechos humanos”.*⁶

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,

⁵ En línea: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf> , consultado el 12 de octubre de 2020.

⁶ En línea: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/RecGral_037.pdf , consultado el 14 de octubre de 2020.

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 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.

...

Metodología acordada para el estudio y dictamen de la iniciativa.

El 14 de febrero de 2021 se acordó por unanimidad la siguiente metodología para el estudio y dictamen de la iniciativa:

a) Remisión de la iniciativa, para solicitar opinión a:

- *Las diputadas y los diputados de la LXIV Legislatura.*
- *Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.*

Señalando como plazo para la remisión de la opinión, 15 días hábiles.

b) Subir la iniciativa al portal del Congreso del Estado para consulta y participación ciudadana. La cual estará disponible por 15 días hábiles.

c) Solicitar al Instituto de Investigaciones Legislativas su opinión de la iniciativa. Señalando como plazo para la remisión de la opinión, 15 días hábiles.

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

e) Integrar un grupo de trabajo con:

- *Diputadas y diputados que deseen sumarse.*
- *Asesores y asesoras de la Comisión.*
- *Secretaría técnica.*

f) Reunión o reuniones del grupo de trabajo que sean necesarias.

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

h) Reunión de la Comisión para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.

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

La iniciativa se compartió a las diputadas y a los diputados de la Legislatura. No se recibieron comentarios.

Igualmente se remitió la iniciativa a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, quien nos compartió sus aportaciones.

En el marco de la promoción de la participación e inclusión ciudadana en el proceso legislativo se creó un micrositio en la página del Congreso, invitando a enviar comentarios a la iniciativa. No se recibieron comentarios.

En atención a la petición de la Comisión, el Instituto de Investigaciones Legislativas remitió opinión de la iniciativa.

Conforme al acuerdo tomado por esta Comisión, la secretaría técnica entregó el 11 de febrero de 2022 el comparativo que concentró las observaciones formuladas a la iniciativa.

El 18 de febrero de 2022, en la modalidad a distancia, a través de herramienta tecnológica, se reunió el grupo de trabajo. Se contó con la asistencia de integrantes de la Comisión; así como de asesores y asesoras; y la secretaría técnica.

Opiniones compartidas en el proceso de consulta.

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

Por parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato anotamos lo siguiente:

La reforma Constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos modificó el artículo 1° de la Constitución, que señala en forma textual: "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

Asimismo, tomando como base la reforma constitucional antes citada, se modificó el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, otorgándose mayores facultades a los órganos protectores en el ámbito federal y en las entidades federativas. En efecto, atento a lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, establecerán organismos protectores de derechos humanos, otorgándoles la facultad de conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, es decir, de actos provenientes de cualquier autoridad o servidor público.

Esto es, el precepto antes citado precisa que la competencia de estos organismos comprende en forma directa, en principio, los actos u omisiones de las autoridades o de servidores públicos que afecten los derechos humanos de los particulares; sin embargo, en segundo lugar, tal disposición constitucional otorga competencia a los órganos de derechos humanos para intervenir en el supuesto en que, la autoridad o servidor público en forma indirecta o a través un particular,

tolere o permita que ese particular cometa ilícitos que violen derechos humanos o en el caso de que dicha autoridad se niegue a ejercer sus funciones. De tal suerte, esa segunda hipótesis se considera como una acción y omisión indirecta de la autoridad cuando permita (acción), o bien, se niegue a intervenir (omisión), para ejercer sus funciones establecidas en el artículo 1° Constitucional, que señala:

"...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...". De lo anterior se desprende con toda claridad, que en la actualidad, los organismos protectores de derechos humanos, tanto en el orden federal como en el estatal, están facultados para intervenir ante violaciones directas de la autoridad que vulneren derechos humanos de particulares, competencia directa; así como para intervenir por actuación indirecta cuando la autoridad sea permisiva con particulares, o en su caso, exista negativa de su parte a intervenir para proteger a los particulares de violaciones a derechos humanos provenientes de otro particular. A mayor abundamiento, los artículos 1°, 102 apartado B, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 4° de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, señalan en forma textual: "...La ley determinará la organización, funcionamiento, competencia y procedimientos de un organismo estatal de protección de los derechos humanos, dotado de plena autonomía, que conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter estatal o municipal que violen estos derechos, formulará acuerdos o recomendaciones públicas, En consecuencia, por tener el mismo diseño normativo, como réplica a lo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, de la Constitución local se desprende la facultad de competencia de la Procuraduría para intervenir cuando las autoridades administrativas o los servidores públicos estatales o municipales, en forma indirecta, toleren o permitan que un particular cometa violaciones a derechos humanos que, a su amparo, viole derechos humanos de otro particular.

Bajo esa línea de argumentación, la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, en alineación y siguiendo la conformidad establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado, sobre el ejercicio de su competencia, establece en su artículo 7, lo siguiente: "Artículo 7o. La Procuraduría conocerá de quejas o

denuncias en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter estatal o municipal que violen los derechos humanos.

Por lo tanto, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, actualmente tiene la competencia materia de la iniciativa que se analiza; es decir, se tiene la facultad para intervenir, y materialmente la ejerce en la actualidad, en los casos en que la autoridad o algún servidor público, en forma indirecta, tolere o permita que un particular cometa ilícitos que violen derechos humanos de otro particular, o bien, cuando las autoridades estatales o municipales se nieguen a ejercer sus funciones respecto de tales ilícitos.

Por otro lado, resulta importante clarificar que, para efectos de la competencia de la Procuraduría, por intervención indirecta de la autoridad a la que se alude, cuando no existe un vínculo entre la autoridad y el particular que a su vez haya violado derechos humanos de otro particular, éste no queda en estado de indefensión, debido a que podrá, a través de los mecanismos de autocomposición del proceso, acudir a las diversas instancias, civiles, mercantiles, administrativas, etc., a efecto de plantear las acciones que estime necesarias para que a través de las decisiones jurisdiccionales, se emita una resolución sobre su conflicto planteado, lo que excluye desde luego, la competencia de conocimiento del organismo protector de los derechos humanos, para incidir en los asuntos jurisdiccionales, como lo mandata la Constitución federal.

Conclusión: De conformidad con lo señalado en el artículo 102, apartado B de la Carta Fundamental, y lo establecido en el artículo 4º, de la Constitución local, así como lo establecido en el artículo 7 de la propia Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, se desprende con toda claridad la competencia directa e indirecta de la Procuraduría de los Derechos Humanos, en los términos expuestos; por lo que se estima que la presente propuesta de iniciativa de reforma a la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, actualmente ya se encuentra contemplada.

Por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas, refirió las siguientes conclusiones:

En atención a la solicitud de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables para que se analice la iniciativa 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; el Instituto

de Investigaciones Legislativas, emite la siguiente opinión, bajo las siguientes consideraciones:

- *La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción (y, que) aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquel no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía (Steiner & Uribe, 2015). En este mismo orden de ideas, Felipe Medina Ardila, coincide al afirmar que: la atribución de responsabilidad internacional a un Estado por actos de particulares deberá determinarse atendiendo a las particularidades y circunstancias de cada caso, así como a los correlativos deberes especiales de prevención y protección aplicables (Medina, 2009).*

- *Derivado del acopio y análisis de las leyes en materia de los derechos humanos de las entidades federativas en relación con las propuestas de la iniciativa de ley en comento se observa, ninguna plantea una propuesta igual a la de los iniciantes: las legislaciones en materia de derechos humanos de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Durango, Colima, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, contemplan el mismo supuesto establecido en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en donde los organismos de protección de los derechos humanos tienen la atribución de conocer e investigar, a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos, cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas. Por su parte, cabe señalar, que las leyes en materia de derechos humanos de la Ciudad de México y del estado de Guerrero establecen la afectación de los derechos humanos, respectivamente, cuando la acción u omisión sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público; y, cuando los actos u omisiones de los conflictos entre particulares constituyan por si mismos la violación de un derecho humano.*

En este contexto, el Instituto de Investigaciones Legislativas emite la siguiente opinión:

1. En la propuesta de la iniciativa de ley en comento, se observa la adopción del sistema jurídico anglosajón al reducir la aplicación de la norma a los casos estrictamente mencionados - tolerancia, omisión, desregulación, complicidad o impunidad- como formas de actuar por parte de las autoridades, cuando los particulares hayan cometido violaciones a los derechos humanos; lo cual contrasta con sistema jurídico continental que comprende reglas generales que están redactadas de manera abstracta y, por tanto, son aplicables a un número indeterminado de personas o situaciones jurídicas; así lo confirman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 102, apartado B; y, 103, fracción I); la Constitución Política para el Estado de Guanajuato (artículo 4, párrafo segundo); la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Artículo 6º, fracción II, inciso a) y la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato (Artículo 7º, párrafo primero), que aluden a los actos u omisiones por parte de las autoridades;

2. La enumeración de cinco casos o formas de actuar por parte de las autoridades -tolerancia, omisión, desregulación, complicidad o impunidad-, cuando los particulares hayan cometido violaciones a los derechos humanos, pueden dar pauta a la vaguedad, que denota, la imprecisión o indeterminación del significado de los vocablos; y, a la ambigüedad; es decir, entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión. (López, 2002). Consecuentemente, se puede vulnerar la racionalidad lingüística, que se manifiesta con la imprecisión de los términos y problemas de indeterminación semántica; y,

3. La iniciativa de ley que adiciona las categorías de tolerancia, omisión, desregulación, complicidad o impunidad como formas de actuar por parte de las autoridades, cuando los particulares hayan cometido violaciones a los derechos humanos, pueden contravenir el principio de supremacía constitucional, en virtud de que estas disyunciones o cinco casos que se plantean en la iniciativa de ley son distintos e incongruentes a los “actos u omisiones” establecidos en los preceptos referidos de la Constitución federal y de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Consecuentemente, se vulneraría la unidad, sistematicidad y armonía del Estado de derecho y, por ende, la racionalidad lógico-formal, que pondera que las nuevas disposiciones jurídicas se inserten armoniosamente con el sistema jurídico. En suma, las propuestas de la iniciativa de ley que, adiciona un segundo párrafo al artículo 7 y reforma la fracción V del artículo 8 de la Ley

para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato contravienen las racionalidades lingüísticas y lógicoformal; y, consecuentemente, la unidad y sistematicidad jurídica, dando pauta a la vaguedad y ambigüedad de la ley. En contraste, la propuesta de reforma a la fracción XVI del artículo 8 de la Ley en comento se armoniza con la fracción VII de este mismo artículo, que contempla a los particulares como sujetos proclives a cometer delitos y faltas que debe denunciar la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato ante los órganos competentes.

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN.

La iniciativa que se dictamina pretende que la Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato cuente con facultades para investigar las violaciones a los derechos humanos cometidos por particulares, cuando exista algún vínculo de los poderes públicos con dicha violación, como en los supuestos de tolerancia, omisión, desregulación, complicidad o impunidad.

Esto, sustentado en la idea de que los derechos humanos han evolucionado desde su surgimiento para irse adaptando a las nuevas circunstancias; de esta manera, derivado de la teoría de los Estados Constitucionales, se ha desarrollado la teoría horizontal de los derechos, para afirmar que la defensa y protección de los derechos humanos no están orientados únicamente frente al poder público, sino que, derivado de su horizontalidad, se ha ampliado su garantía hacia toda relación social, sobre todo cuando se actualizan relaciones de desigualdad material.

Así, Ricardo Guastini señala que uno de los elementos que definen a los Estados Constitucionales, tiene que ver con la aplicación directa de las normas constitucionales, puesto que la función de la Constitución es moldear las relaciones sociales, por lo que las normas constitucionales pueden producir efectos directos también en las relaciones entre particulares.⁷

Por su parte, Ferrajoli señala que “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. En todos los casos, existe un nexo biunívoco entre poderes, jurídicos o no, y desigualdades, formales o sustanciales”⁸.

⁷ Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, 4ª. ed., Fontamara, México, 2013, p. 155.

⁸ Ferrajoli, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado”, en Carbonell, Miguel, Concha Cantú Hugo A., y Diego Valadez, Lorenzo Córdova (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 107, en

En el ámbito nacional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis con número de registro 161328, señala lo siguiente:

“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...”.

Como puede observarse de la propia iniciativa, en la hermenéutica interamericana también se ha reconocido la capacidad no estatal de afectar negativamente el goce y ejercicio de los derechos humanos, como fundamento de la exigencia de actuaciones a los Estados para prevenir o responder a tales violaciones con miras a proteger la dignidad humana de las víctimas.

Como ejemplo del desarrollo que ha tenido en sede interamericana, la CIDH ha considerado que en determinados supuestos el incumplimiento de las obligaciones de garantía a los derechos humanos, en relación con actos de particulares puede tener implicaciones respecto de la obligación de respeto al considerarlas como una forma de tolerancia y aquiescencia por la magnitud, gravedad, prolongación y manifestaciones del incumplimiento de los deberes de prevención e investigación.⁹

En ese sentido, refiere que el mayor involucramiento del Estado con la violación a los derechos, mayor será la probabilidad de su responsabilidad internacional, sea a partir de sus obligaciones de respeto, por ejemplo verificando su participación directa, control sobre la empresa, aquiescencia, tolerancia o colaboración, o incluso, observando si estos elementos pueden informar en lo que corresponda sus obligaciones generales de garantía.¹⁰

Por su parte, la Corte IDH, en el caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras señaló que “Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha

línea: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/160-estrategias-y-propuestas-para-la-reforma-del-estado>, consultado el 27 de febrero de 2022.

⁹ *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, en línea: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>, p. 52, consultado el 27 de febrero de 2022.

¹⁰ *Ibidem*, p. 51.

actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”¹¹.

Por lo que hace a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, atribución que ha venido desarrollándose en varios casos de gran importancia social.

Por ejemplo, en la recomendación 32VG/2020 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se acreditaron violaciones graves a los derechos humanos cometidas en agravio de diversas personas menores de edad, quienes se encontraban albergadas en las casas hogar administradas por la “Ciudad de los Niños Salamanca A.C.”, con la tolerancia y/o aquiescencia de varias autoridades.¹²

En el ámbito local también ha venido desarrollándose una concepción evolutiva de los derechos humanos, reconociéndose su carácter horizontal; así, la fracción XVIII del artículo 6 de la ley de víctimas, se señala lo siguiente:

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

XVIII. Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política para el Estado de Guanajuato, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

En ese sentido, esta comisión considera necesaria la homologación de la ley de la procuraduría con la ley de víctimas, entre otras cosas, porque las resoluciones emitidas por la Procuraduría de los Derechos Humanos sirven para acceder a los mecanismos de compensación a las víctimas de violaciones de derechos humanos, según se desprende del artículo 59 fracción II de la Ley de Víctimas.

¹¹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, en línea: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf, consultado el 27 de febrero de 2022, p. 36.

¹² En línea: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-05/RecVG_032_.pdf, consultado el 27 de febrero de 2022.

Así, de no poderse pronunciar la procuraduría por violaciones de derechos humanos cometidos por particulares, las víctimas de violaciones a los derechos humanos en esos supuestos no podrían acceder al mecanismo de compensación.

Por su parte, el Artículo 112 de Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato establece que “La Comisión de Víctimas es responsable de asegurar la reparación integral a las víctimas por desaparición forzada de personas cuando sean responsables servidores públicos o particulares bajo la autorización, consentimiento, apoyo, aquiescencia o respaldo de éstos”.

En suma, consideramos que La ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos debe reformarse para armonizarse con el resto de los ordenamientos jurídicos, así como con los estándares interamericanos, y conforme los criterios desarrollados por la Suprema Corte de Justicia.

En ese sentido, esta comisión considera que no es preciso lo señalado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, cuando afirma que con la propuesta de reforma se estaría vulnerando la unidad, armonía y la racionalidad lógico-formal, principios que ponderan la necesidad de que las nuevas disposiciones jurídicas se inserten armoniosamente con el sistema jurídico. Todo lo contrario, pues como hemos visto, la propuesta encaja perfectamente con el sistema jurídico, es más, favorece la unidad del sistema normativo al armonizar nuestra legislación local en la materia con el resto de los ordenamientos jurídicos anteriormente mencionados.

Por otro lado, no es obstáculo el que la procuraduría de derechos humanos haya sostenido que actualmente ya cuenta con la atribución para investigar violaciones cometidas por particulares, cuando la autoridad tolera o permite dichas violaciones, porque dicha afirmación deriva de una interpretación muy amplia que realiza la procuraduría de derechos humanos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que puede ser susceptible de interpretaciones contrarias, más restrictivas¹³, como el criterio que la propia procuraduría mantenía hace apenas dos años, cuando señaló lo siguiente:

...bajo el principio de legalidad consagrado en parámetro de regularidad constitucional del Estado mexicano, la PDHEG no tiene atribuciones legales para

¹³ Lo que quedó constatado en la mesa de trabajo realizada el 18 de febrero, en donde el grupo parlamentario del PRI sostuvo que de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que a los organismos protectores de derechos humanos se les otorgó competencia para conocer de violaciones de derechos humanos cometidos por autoridades exclusivamente, no por particulares.

conocer e investigar presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por particulares.¹⁴

De esta manera, la misma institución interpretó de forma contraria el mismo sistema jurídico con tan solo dos años de diferencia y sin mediar reforma alguna, por ello consideramos que, para no dejarlo a interpretaciones y para salvaguardar los principios de certeza y seguridad jurídica, es necesario que se reconozca dicha atribución de manera expresa en la ley, tal como acontece a nivel federal y en la mayoría de las entidades federativas.

Así, el hecho de que vengamos de una concepción de los derechos humanos en la que éstos se observaban como una medida de protección de las personas únicamente frente al poder público, y no frente a particulares, hace necesario que la atribución a la procuraduría quede establecida de manera explícita en la ley, y así evitar tener que acudir a interpretaciones amplias de la Constitución para poder sostener que dichas atribuciones se desprenden de manera implícita de la norma fundamental.

En nada afecta que se concrete en la ley de la materia la atribución que tiene la Procuraduría de los Derechos Humanos para investigar las violaciones a los derechos humanos cometidos por particulares en los supuestos que se precisan, todo lo contrario, garantiza en mayor medida la certeza y seguridad jurídica.

Finalmente, esta comisión considera pertinente realizar una modificación a la propuesta original, para el efecto de lograr una mayor armonización con la legislación nacional, local y con los parámetros interamericanos, por lo que se propone incorporar la *tolerancia, aquiescencia o colaboración* como formas de actuación de las autoridades que actualizan la competencia de la procuraduría para conocer de las violaciones a los derechos humanos realizadas por particulares.

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

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:

¹⁴ Respuestas al Grupo Parlamentario de Morena de la Sexagésima Cuarta Legislatura, respecto el informe de actividades de la Procuraduría de Derechos Humanos 2019, págs. 37-38.

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, aquiescencia o colaboración.

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, aquiescencia o colaboración.**

TRANSITORIO

Inicio de vigencia.

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

Guanajuato, Gto., 2 de marzo de 2022

La Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables

Diputado David Martínez Mendizábal

Diputada Janet Melanie Murillo Chávez

Diputado Gustavo Adolfo Alfaro Reyes

Diputada Briseida Anabel Magdaleno González

Diputada Katya Cristina Soto Escamilla