



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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 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.

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.

En reunión de la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables de fecha 20 de octubre de 2020, se dio cuenta con la iniciativa.

Propósito de la iniciativa.

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



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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

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-ElManifiestoDelPartidoComunista.pdf>, fecha de consulta, 23 de julio de 2019.

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.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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...".

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 deben 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

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.

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.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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 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 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.*

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

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



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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*

Metodología acordada para el estudio y dictamen de la iniciativa.

El 12 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.*
 - *Coordinación General Jurídica.*

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.*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- 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.*

En fecha 12 de enero de 2022 se modificó la metodología con la intención de sumar al grupo de trabajo a un representante de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y a un representante del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso.

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; y a la Coordinación General Jurídica. 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 micro sitio 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 14 de enero de 2022 el comparativo que concentró las observaciones formuladas a la iniciativa.

El 18 de febrero de 2022, a las 11:00 horas, celebramos la reunión del grupo de trabajo. Se contó con la asistencia de la totalidad de las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión; así como del maestro Luis Alberto Estrella Ortega, en representación de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; del maestro Alfredo Sainez Araiza, del Instituto de Investigaciones Legislativas; asesores de la Comisión; y la secretaría técnica.

Opiniones compartidas en el proceso de consulta.

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

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato compartió lo siguiente:

La reforma Constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos, modificó el artículo 1º 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.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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 1º 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 1º, 102 apartado B, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 4º 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.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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.***

Finalmente, el Instituto de Investigaciones Legislativas refirió que:

e) 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:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- 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 sí 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;



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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 lógico-formal; 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.

Concluida la mesa de trabajo, la presidencia presentó un proyecto de dictamen en sentido positivo. El cual no resultó aprobado; por lo que, por mayoría, se acordó dictaminar la iniciativa que nos ocupa en sentido negativo, con base en los argumentos expresados en la citada mesa de trabajo.

Esta comisión legislativa tiene competencia para el conocimiento y dictamen de los asuntos que se refieran a las iniciativas de ley o modificaciones, relacionadas con legislación en materia de derechos humanos y atención a grupos vulnerables (artículo 106 -fracción I- de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato). Con base en esta atribución la presidencia de la mesa directiva turnó a esta Comisión legislativa la iniciativa.



Para el presente dictamen, primeramente, tenemos que centrarnos en la génesis de cómo surgen los derechos humanos y cómo se instrumentan luego en los distintos órdenes jurídicos, lo que viene a ser parte de la arquitectura constitucional.

Ahora bien, coincidiendo con lo expuesto por la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y el Instituto de Investigaciones Legislativas, apuntamos que conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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 la lectura de este precepto es posible desprender con claridad que la norma constitucional ha establecido que son las autoridades las que deben proteger los derechos humanos de las personas.

Es por ello que quienes tienen obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de los gobernados son las autoridades a través de los principios ahí establecidos y no a la inversa como se pretende en la iniciativa -que sean los particulares-, dado que no tendrían el carácter de autoridad. Ello también en armonía con la Carta fundamental que en su artículo 102, apartado B, establece que:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en 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 estos derechos.

A partir de 2011, en nuestro país la arquitectura constitucional da un vuelco muy relevante y trascendente en materia de derechos humanos. El tránsito de garantías individuales y derechos fundamentales a derechos humanos, y la incorporación de una serie de circunstancias que permiten llevar a cabo, conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el principio de la convencionalidad y de la actuación conforme.



Es precisamente aquí donde debemos buscar y encontrar la competencia de origen para establecer las facultades de la comisión nacional y de los organismos estatales protectores de derechos humanos, según la denominación que se haya determinado. Y es que, no podemos pasar por alto que hay primero una competencia constitucional de origen que es el marco general que establece y conduce la forma como nacen los organismos protectores de derechos humanos en nuestro país. Así, el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se ha argumentado, es muy claro en la competencia.

Reiteramos, aquí está la competencia de origen, y no podemos desprendernos de la Carta Magna porque de ahí surgen las demás normas generales, federales o secundarias que permiten la construcción del orden jurídico.

Como podemos advertir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece actos provenientes de particulares en sí mismos. Solo la competencia para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público.

Por otro lado, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato prevé en el párrafo segundo del artículo 4o., la competencia de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato:

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, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Lo que es congruente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -que es la Ley suprema en toda la unión-, y atiende al principio de jerarquía normativa, por lo que las normas deben ser emitidas respetando siempre este diseño constitucional.



Otro tema que se abordó en la mesa de trabajo es el de interpretación. Al respecto, destacamos que, conforme a nuestro diseño constitucional, no corresponde al Poder Legislativo esta función. Nos corresponde la observancia y respeto de la norma, a efecto de no violentar el principio de supremacía constitucional que nos rige.

Así, conforme al marco vigente, si un particular afecta la esfera jurídica de los derechos humanos de otro particular, tendrá que ser otra la vía legal.

De lo expuesto podemos concluir que a los organismos de protección de los derechos humanos se les otorgó su competencia de origen en el sentido de conocer e investigar a través de la queja, de violaciones a derechos humanos que provengan de autoridades o servidores públicos exclusivamente, no de actos provenientes de particulares.

Bajo estas razones, resulta por demás improcedente que se pretendan modificar los artículos 7 y 8 de la ley local en materia de derechos humanos para tratar de introducir competencias- que no se otorgaron de origen por la Constitución-, como establecer que supuestas violaciones de derechos humanos cometidas por los particulares sean de conocimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Pues es de hecho conocido que los conflictos entre particulares se solventan mediante los mecanismos de autocomposición establecidos en diversas leyes en el Estado, mediante los litigios ante los tribunales competentes.

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

A C U E R D O

Único. No resulta procedente 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.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En consecuencia, se ordena el archivo definitivo de la iniciativa.

Guanajuato, Gto., 21 de junio de 2023
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

ESTA HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE AL 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.