



HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Desarrollo Económico, le fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, la iniciativa enviada por los C.C. DIPUTADOS Y DIPUTADAS, JUAN CARLOS MATURINO MANZANERA, MARÍA ELENA GONZÁLEZ RIVERA, JOSÉ ANTONIO OCHOA RODRÍGUEZ Y JOSÉ LUIS ROCHA MEDINA, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), todos integrantes de la LXVIII Legislatura, QUE CONTIENE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE FOMENTO ECONÓMICO PARA EL ESTADO DE DURANGO; por lo que en cumplimiento a nuestra responsabilidad, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 93 fracción I, 128, 183, 184, 185, 187, 188, 189 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, nos permitimos elevar a la consideración del Pleno de la H. Sexagésima Octava Legislatura, el siguiente Dictamen, mismo que tiene sustento en los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Los suscritos al entrar al estudio y análisis de la iniciativa que se menciona en el proemio del presente dictamen, damos cuenta de que tiene como propósito fomentar un nuevo paradigma en el modelo de actividad económica; buscando, compatibilizar el respeto a los derechos humanos con el desarrollo de las actividades empresariales.

Para tal efecto, en primer orden, mediante reforma al artículo 89 la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango, los iniciadores pretenden incorporar como uno de los diversos criterios para el otorgamiento del Premio Duranguense a la Excelencia Empresarial, que las empresas cuenten con logros sobresalientes en la modalidad de Promoción de Derechos Humanos. En segundo orden, se propone adicionar un artículo 78 bis mediante el cual se reconoce a las empresas como sujetos obligados para respetar los derechos humanos; se imponen sanciones, mediante la cancelación de estímulos o incentivos fiscales otorgados mediante esta Ley, ante la violación de derechos humanos; y se faculta a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para que de manera coordinada con las empresas, brinde capacitación y orientación en materia de derechos humanos en el ámbito laboral y en el proceso de prestación de servicios.

Este Órgano Legislativo, da cuenta de que los promoventes motivan la iniciativa refiriendo el principio de progresividad de los derechos humanos, resaltando la obligación del Estado de continuar emprendiendo acciones positivas para garantizarlos; fundamentando con la tesis de jurisprudencia 2a./J.35/2019 (10a.) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que dentro de sus ejecutorias analiza el principio de gradualidad y progresividad, que rige en materia de los derechos humanos; relacionado no solo la prohibición en la regresividad de su disfrute si no de la obligación positiva y gradual de promoverlos por parte del Estado Mexicano; indicando que:

“ El Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos. Por tanto, el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales, y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano¹”;

¹ Principio de Progresividad de los Derechos Humanos. Su Naturaleza y Función en el Estado Mexicano. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I. Décima Época, Segunda Sala 2019325, Jurisprudencia Constitucional Común.



En su motivación, los promoventes, parten de la Recomendación General Número 37, con fecha 21 de mayo de 2019, realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dirigida a 91 autoridades estatales y federales, como resultado de haber observado situaciones que propician la violación de derechos humanos en diversos sectores industriales. Lo anterior, con fundamento en el artículo 6 fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, bajo la cual, se prevé como atribución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la de promover cambios y modificaciones en leyes, reglamentos, y prácticas administrativas para garantizar la protección de los derechos humanos.

La Comisión considera que estas recomendaciones, son indicativo o un indicio, de que las repercusiones de la actividad empresarial, pueden ser positivas, por ejemplo a través de la innovación, y mediante la prestación de servicios que mejoran la vida de las personas; pero también negativas o de riesgo, en su relación con los trabajadores, el medio ambiente y la población (ya sea algunas personas o a una colectividad), ocasionando costos sociales y económicos. Lo cual, también expone a las empresas a consecuencias de carácter jurídico y financiero.

Por su parte, existen Leyes federales, generales y estatales que regulan la actividad de todas las empresas, de todos los sectores industriales, en diversos aspectos; no obstante, la Comisión da cuenta de que no existen referencias directas en la legislación, del trinomio Estado-Derechos Humanos-Empresas; empero, esta Comisión reconoce que el Estado, ha promulgado diversas leyes nacionales que regulan diversas materias, que han tenido como efecto respetar los derechos humanos a las empresas. Por otro lado, la Comisión da cuenta de que el presente acto legislativo, tiene encuadre, en el orden jurídico vigente; como fundamento, se toma lo establecido en los tres primeros párrafos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere el control de convencionalidad y la obligación del Estado para promover, garantizar, proteger y respetar los derechos humanos, y el cual establece lo siguiente:

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.

Por otro lado, la inclusión de este trinomio, representaría un área de oportunidad para marcar con mayor claridad, las pautas que permitan, redireccionar las políticas y estrategias empresariales de fomento económico, en la dirección de los instrumentos jurídicos internacionales que se han signado por el Estado Mexicano o a los que se ha adherido, como parte del sistema general de derechos humanos², y de derechos humanos en relación con las empresas³, que bien contienen obligaciones dimanantes por ser de carácter vinculante, o bien compromisos de carácter meramente voluntario; y que pretenden uniformar las acciones de los Estados para generar estándares, y parámetros que deben atenderse por el Estado.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión estima que en términos generales, la iniciativa cumple con los criterios de viabilidad jurídica por adaptarse al sistema jurídico, sin contravenir disposiciones jurídicas. A su vez, el presente Órgano Legislativo, estima que la iniciativa cuenta con viabilidad práctica, al atender una problemática real, y al sentar las bases para

² Tal como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a partir de los cuales, la obligación de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos.

³ Tal es el caso de los Principios rectores, que establecen para el Estado Mexicano, proteger, respetar y hacer cumplir los derechos humanos frente a las empresas mediante la adopción de políticas públicas, órganos de creación y adopción de Leyes.



que en Estado fomente la actividad económica, de manera que se promueva la cultura de respeto a los derechos humanos, y se prevengan riesgos y vulneración a los derechos humanos en la actividad económica. Para esta Comisión, lo anterior resulta imposible sin la cooperación entre el Gobierno Estatal y el sector privado, lo cual prevén los promoventes mediante esquemas de capacitación y reconocimiento.

SEGUNDO. La Comisión, propone una redacción alternativa a la propuesta por los promoventes, al artículo 89, fracción V., dadas las consideración de la técnica legislativa, a fin de que proporcionar a los gobernados una redacción clara y sencilla para la mejor comprensión de los textos legislativos; así como para evitar omisiones respecto de contenidos esenciales. El artículo 89, establece bajo que "modalidades", el Consejo de Desarrollo emitirá las bases para otorgar el Premio Duranguense a la Excelencia Empresarial. Como antecedente, que este premio es importante, dado que se reconoce la responsabilidad social de las empresas, y las hace sujetas de promoción a la candidatura preferente para participar de incentivos que otorga el Gobierno del Estado.

La Comisión da cuenta, que estas modalidades, expresan de manera genérica, categorías de acciones sobresalientes en las que deberán calificar las empresas para ser acreedoras al premio; siendo una de ellas, la promoción y desarrollo a grupos vulnerables, haciendo referencia específica a determinados grupos sociales. Los iniciadores proponen modificar la fracción V., para agregar "la promoción de los derechos humanos"; y dado que la fracción V expresa categorías de grupos, y no así, el término de "derechos humanos"; por lo que se propone incorporarlo en una fracción adicional. A su vez, se incluye una redacción más específica respecto a las expectativas de las empresas en términos de derechos humanos (promover la cultura de respeto a los derechos humanos); y con relación al ámbito en el que deben ocurrir las mismas (en o durante la actividad empresarial). De esta forma, la siguiente alternativa a la redacción del artículo:

Artículo 89...

I a la VII...

VIII. Incorporación de la cultura de respeto a los derechos humanos en la actividad empresarial.

TERCERO. La Comisión propone una redacción alternativa al artículo 78 bis., derivado del análisis del funcionamiento y capacidad de los órganos encargados de la aplicación de la Ley; de la armonía de las disposiciones vigentes, y las propuestas, con los instrumentos internacionales de los que México es Estado Parte; de la realidad o necesidad descrita en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y por un ejercicio de concisión y sencillez en la redacción para facilitar la comprensión por parte de los gobernados.

En primer orden, esta Comisión, propone una redacción al primer párrafo propuesto del artículo 78 bis, a razón de que, únicamente refiere a la obligación con respeto de derechos humanos por parte de la empresa, en aquellas situaciones derivadas de las relaciones laborales al interior de las mismas, así como las derivadas de "aquellas personas que reciban o presten servicios por parte de dichas empresas". Al respecto, esta Comisión al avocarse al estudio de los instrumentos, y recomendaciones que refieren los promoventes, entre otros documentos de carácter legal, dan cuenta que el alcance sugerido de esta obligación, se define de manera limitada; ya que en múltiples ocasiones, esta violación ocurre en eventos que resultan en afectaciones de mayor alcance, que los provocados a quienes participan dentro de la cadena de suministros. Por tanto, se propone un ámbito de obligación en el respeto de los derechos humanos, de manera más general.

A su vez, con relación al tercer párrafo, esta Comisión considera que la participación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), debe ser referida o definida en este dispositivo, dentro del ámbito de sus facultades, y de forma articulada con la Secretaría Desarrollo Económico del Estado; que es el ente público que promueve y vigila el cumplimiento de la



presente Ley, y por tanto imprime dirección al desarrollo económico del Estado, según lo establecido en la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango en su artículo 6.

La Comisión considera que bajo este esquema alternativo al que propone la iniciativa, dada la coordinación, estos preceptos permearían las acciones de política pública de fomento económico, y por tanto en la diligencia de las empresas que se instalen en el Estado, con mayor impacto. En este caso, también se consideró incorporar esquemas de coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Económico y la CEDH; a fin de que se capacite al personal de la primera, para fortalecer esta perspectiva, así como el papel de la Secretaría.

Por otro lado, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, como parte de las atribuciones y obligaciones que le confiere el artículo 13, se involucra en la atención de violaciones de derechos humanos, por los actos u omisiones de la autoridad:

Conocer e Investigar, a petición de parte o de oficio, posibles violaciones a derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades estatales o municipales en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, incluyendo la falta o deficiencia en la prestación del servicio público;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometa hechos que la ley señale como delitos con tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local de Durango, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con los hechos que la ley señale como delito particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas."

Por lo anterior, esta Comisión, debe expresar de manera clara, los alcances de la atención u orientación de la CEDH, con base a la legislación. La CEDH, únicamente está facultada para conocer de manera directa la violación de derechos humanos por parte de una empresa pública, o bien de manera indirecta, pero cuando exista un acto u omisión de la autoridad.

Por otro lado, esta Comisión da cuenta, que la capacitación en cuanto a derechos humanos se podrá brindar cuando alguna dependencia lo solicite, o bien bajo esquemas de coordinación, lo que abre una puerta de oportunidad:

Por su parte, el artículo 13, establece en sus fracciones XV. Y XXII lo siguiente en materia de capacitación y coordinación de la CEDH y otras autoridades:

De la I a la XIV...

XV. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos, en los que se deberá incluir la capacitación a las autoridades estatales y municipales sobre en materia.

XII. Coordinarse con autoridades federales, estatales o municipales, para la salvaguarda de los derechos humanos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado, concertando además con los diversos sectores de la sociedad, acciones que conlleven al logro de este fin;

De la XVI a la XXI...

Esta Comisión estima, que como parte de los acuerdos vinculantes o voluntarios, se encuentran los realizados entre los Institutos Nacionales de Derechos Humanos, entre ellos, la (CNDH), que han asumido compromisos para impulsar la observancia de los derechos humanos frente a las actividades de las empresas en todos los procesos productivos; es importante el involucramiento, de las Comisiones de Derechos Humanos de los Estados, pero como ya se mencionó, en el ámbito de sus respectivas competencias.



Con relación al segundo párrafo, en la que se establece la cancelación de estímulos o incentivos fiscales, al momento de la comprobación de una violación de derechos humanos, hasta por un término de tres años; la Comisión da cuenta, que la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango, contempla un capítulo III denominado “de la Extinción, cancelación y recuperación de los apoyos, incentivos y estímulos”. En dicho capítulo, en el artículo 79, se exponen los supuestos mediante los cuales se extinguen o cancelan los estímulos o incentivos; por lo que en todo caso, debiera la proposición de la disposición estar contenida en este apartado.

Por otro lado, esta Comisión considera que “la comprobación de la violación”, constituye a una exigencia extremadamente genérica, y poco clara; ya que las acciones mediante las cuales el estado garantiza la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos en relación con la actividad empresarial, involucra una infinidad de ámbitos de competencia, al corresponder a una infinidad de clivajes y supuestos. Por tanto, esta Comisión desestima esta disposición, en tanto que no refiere si esta violación estará determinada por una sentencia, resolución, dictamen, etc., por órganos de justicia o administrativos; a la vez que omite establecer esquemas de coordinación, o no se faculta órganos con actividades de supervisión y vigilancia para lograr tal fin. La Comisión considera que las sanciones son mecanismos efectivos, en tanto que cumplen con el objetivo de hacer exigible la Ley, pero no en estas condiciones.

Por las razones anteriormente expuestas, se propone la siguiente redacción, al artículo 78 bis:

Artículo 78 bis. En Durango toda empresa pública o privada instalada en el Estado, deberá respetar los derechos humanos relacionados con su actividad económica.

La Secretaría realizará convenios con la Comisión Estatal de Derechos Humanos y organismos del sector privado, para capacitar y orientar a las empresas públicas y privadas; a fin de que se atienda de manera efectiva el respeto a los derechos humanos de las personas que forman parte de la empresa, y con las que mantienen relaciones jurídicas, geográficas o de otra índole, como producto de su ejercicio económico.

La Secretaría, solicitará a la Comisión Estatal de Derechos Humanos capacitación y orientación, con la finalidad de promover en las empresas la cultura de responsabilidad en el respeto a los derechos humanos, para prevenir situaciones de riesgo que propicien la violación de los mismos.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, esta Comisión que dictamina, estima que la iniciativa cuyo estudio nos ocupa es procedente con las adecuaciones realizadas a la misma; lo anterior, con fundamento en lo que dispone el artículo 189 último párrafo de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, en virtud de considerar que las mismas, obedecen al mejoramiento de forma y fondo jurídicos; por lo que se somete a la determinación de esta Honorable Representación Popular, para su discusión y aprobación, en su caso, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

LA SEXAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA:



ARTÍCULO ÚNICO: Se adiciona un Capítulo II bis que contiene el artículo 78 bis y se reforma la fracción VII del artículo 89 a la LEY DE FOMENTO ECONÓMICO PARA EL ESTADO DE DURANGO, para quedar de la siguiente manera:

CAPÍTULO II BIS

DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES

Artículo 78 bis. En Durango, toda empresa pública o privada instalada en el Estado, deberá respetar los derechos humanos relacionados con su actividad económica.

La Secretaría, realizará convenios con la Comisión Estatal de Derechos Humanos y organismos del sector privado, para capacitar y orientar a las empresas públicas y privadas; a fin de que se atienda de manera efectiva el respeto a los derechos humanos de las personas que forman parte de la empresa, y con las que estas mantienen relaciones jurídicas, geográficas o de otra índole, como producto de su ejercicio económico.

La Secretaría, solicitará a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, capacitación y orientación, con la finalidad de promover en las empresas la cultura de responsabilidad en el respeto a los derechos humanos, para prevenir situaciones de riesgo que propicien la violación de los mismos.

Artículo 89...

I a la VII... ..

VIII. Incorporación de la Cultura de respeto a los derechos humanos en la actividad empresarial.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

El Ciudadano Gobernador del Estado, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.

Sala de Comisiones del Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 27 (veintisiete) días del mes de mayo año de 2021 (dos mil veintiuno).

LA COMISIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO



DIP. LUIS GREGORIO MORENO MORALES
PRESIDENTE

DIP. CINTHYA LETICIA MARTELL NEVAREZ
SECRETARIA

DIP. RAMÓN ROMÁN VÁZQUEZ
VOCAL

DIP. LUIS IVÁN GURROLA VEGA
VOCAL

DIP. SANDRA LUZ REYES RODRÍGUEZ
VOCAL