

227



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ACATLAN”

PROPUESTA PARA MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACION DEL COORDINADOR MUNICIPAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
J. FELIX PARRA SANCHEZ

LIC. **GUSTAVO VELA SANCHEZ**



227

JUNIO DE ~~1999~~

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AL GRAN ARQUITECTO DEL UNIVERSO

A LA MEMORIA DE MIS PADRES LUCIA GUADALUPE Y PEDRO. ++

**A MIS HERMANOS PUES NUESTRAS DIFERENCIAS DAN COMO RESULTADO
COINCIDENCIAS.**

**A MIS AMIGOS, QUIENES ME HAN
BRINDADO LO MÁS VALIOSO,
...SU AMISTAD.**

**A TODOS MIS MAESTROS QUIENES
COMPARTIERON DE BUENA FE SUS
CONOCIMIENTOS CONMIGO.**

**A LA SEÑORA Y SEÑORES
LICENCIADOS IRENE DIAZ, MANUEL
FAGOAGA, JUAN FRANCISCO
GONZALEZ SALVADOR JIMENEZ, Y
LUIS G. VELA; FINIS CORONAT OPUS
"EL FIN CORONA LA OBRA".**

**AL LIC. GUSTAVO G. VELA POR SU
AMISTAD Y ASESORAMIENTO EN LA
ELABORACIÓN DEL PRESENTE
TRABAJO.**

**A PETRA, ALEJANDRO, ABUNDIO E
ISABEL, POR SU APOYO FRATERNAL.**

**A LUZ MA., GABRIEL, LIZBETH, OMAR
Y KATYA; DE MORTUIS NIL NISI
BONUM."DE LOS MUERTOS SOLO LO
MEJOR"**

**PARA AMALIA, LETICIA, EVELIA,
EMMA, MA. PAZ, LOURDES, MARIA,
LORENA, INES, VERONICA, NIEVES,
TERESA, GUADALUPE ALEJANDRA,
ROSA, SARA, MONICA, YOLANDA,
ANITA, JUANITA, EVA, HILDA, LUCIA,
YINA Y LAURA.
ELLAS SABEN PORQUÉ...**

A BRENDA... MIENTRAS QUIERA.

**EN MEMORIA DE QUIENES NO PUEDEN COMPARTIR CONMIGO ESTA
SATISFACCION.**

**“DEDICADO A LOS JOVENES EN CUYO
ESPIRITU DEBE REINAR LA BUSQUEDA
DE LA VERDAD”.**

INDICE

	PÁGS.
INTRODUCCION.....	8
 CAPITULO I. RESEÑA HISTORICA	
1.1 DE LA EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	14
1.2 DE LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	23
1.2.1 SUECIA.....	23
1.2.2 FRANCIA.....	27
1.2.3 ESPAÑA.....	28
1.2.4 GRAN BRETAÑA.....	30
1.2.5 ESTADOSUNIDOS.....	32
1.2.6 ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	33
1.3 DEL MUNICIPIO.....	39
1.3.1 ROMA.....	40
1.3.2 ESPAÑA.....	42
1.3.3 MEXICO PRECOLOMBINO.....	43
1.3.3.1 MEXICO COLONIAL.....	44
1.3.3.2 MEXICO INDEPENDIENTE.....	48

CAPITULO II. EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA

2.1	LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	53
2.1.1	ÉL ARTÍCULO 115.....	59
2.2	LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.....	63
2.2.1	LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.....	64
2.2.2	INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO.....	66
2.2.3	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL CABILDO.....	73

CAPITULO III. LOS DERECHOS HUMANOS, LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU MARCO CONSTITUCIONAL

3.1	LOS DERECHOS HUMANOS.....	76
3.2	ARTÍCULO 102 APARTADO B DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	79
3.3	TRATADOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LOS DERECHOS HUMANOS.....	81
3.4	LEY DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU REGLAMENTO INTERNO.....	85
3.5	ESTRUCTURA DE LA C.N.D.H.....	91
3.6	ANALISIS Y CRITICAS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DE LA C.N.D.H.....	93

CAPITULO IV SITUACION CONCRETA DE LA VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO Y EL MARCO JURIDICO

4.1	LOS DERECHOS HUMANOS EN LA SOCIEDAD MEXIQUENSE.....	98
4.2	ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.....	105
4.3	LEY QUE CREA LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO.....	108
4.4	REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADODEMEXICO.....	115
4.5	DECRETO NÚMERO 65 POR EL QUE SE ADICIONA LA LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA CREAR LAS COORDINACIONES MUNICIPALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO.....	116
4.6	LAS COORDINACIONES MUNICIPALES DE DERECHOS HUMANOS.....	119

CAPITULO V PROPUESTA PARA MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACION DEL COORDINADOR MUNICIPAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO

5.1	NOMBRAMIENTO ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL COORDINADOR MUNICIPAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	123
5.1.1	REQUISITOS.....	126
5.2	PROCESO DE DESIGNACION DEL COORDINADOR MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS.....	127

5.3	UNA VISION SOBRE LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LAS COORDINACIONES MUNICIPALES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	129
5.4	PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACION DEL COORDINADOR MUNICIPAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO.....	132
5.5	BENEFICIOS QUE IMPLICA LA PROPUESTA.....	137
5.6	OTRAS ALTERNATIVAS PARA LA MEJOR PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO.....	138
CONCLUSIONES		141
BIBLIOGRAFIA		145
LEGISLACION		150

INTRODUCCION

Los Derechos Humanos se traducen en un sistema de normas que conceden facultades a las personas en dos dimensiones: individual y colectiva, e imponen deberes al poder público; también consideran que el hombre representa un fin en si mismo y, por lo tanto, debe estar investido de los valores supremos que se encuentran por encima de los valores culturales y estatales.

Los valores del Estado, a través de sus instituciones sociales, sólo tienen sentido en la medida en que se ponen al servicio de aquél ya que no puede existir un interés público que se encuentre sobre el respeto a las personas.

En la actualidad, el concepto de Derechos Humanos se manifiesta en todas las ramas de la actividad humana, tanto en la labor cotidiana de un funcionario público, en las manifestaciones públicas y en los discursos políticos, como en principios morales o jurídicos específicos. Los Derechos Humanos constituyen ideales de igualdad, justicia y libertad, los cuales si, no son protegidos y respetados por los gobiernos, pueden poner en duda su propia legitimidad.

Al ser derechos que tiene el hombre por el solo hecho de serlo, el Estado no puede atribuirse la facultad de otorgarlos o concederlos; únicamente se limita a reconocerlos, ya que son anteriores a la existencia del mismo Estado.

En nuestro país se adoptó la denominación "Garantías Individuales" para hacer referencia a los Derechos Humanos; y estas se encuentran plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en el año de 1917, en los artículos del 1 al 29, del 34 al 36 y en el 123.

Resulta oportuno señalar que Derechos Humanos y Garantías Individuales no son sinónimos, puesto que las personas en México, además de gozar de las garantías señaladas, también lo hacen del conjunto de prerrogativas otorgadas por Tratados, Pactos o Convenios que México ha tenido a bien ratificar de acuerdo con lo establecido en el artículo 133 Constitucional; es por ello que el concepto Derechos Humanos es mucho más amplio.

México no podía estar apartado de esta nueva corriente internacional de protección y defensa de los derechos humanos. Ha aprobado y ratificado la mayoría de las declaraciones e instrumentos sobre la materia, tanto de aplicación universal como regional.

Las sociedades y los gobiernos de muchos países se han propuesto entablar una lucha frontal contra la impunidad. En México se pretende arraigar la Institución del Ombudsman, con la finalidad de que cada día exista una mejor procuración e impartición de justicia, tarea en la cual el Ombudsman viene a cooperar.

Este sistema ofrece una nueva y diferente forma de protección de los derechos fundamentales de los mexicanos, al lado de otras instituciones como el Juicio de Amparo, el cuál históricamente ha sido un instrumento privilegiado para la defensa de las garantías individuales de mexicanos y extranjeros que se encuentran dentro del territorio mexicano.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 1990, misma que fue elevada a rango constitucional en 1992, trajo como consecuencia, la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México dando cumplimiento a lo dispuesto en el apartado B del artículo 102 Constitucional.

Al Ombudsman se le dota de herramientas y atributos legales suficientes y eficaces que le permiten realmente representar a los particulares frente a los impropiedades y desvíos del poder público cuando éste rebasa los límites que la ley le marca.

El Estado de México ha mostrado, por vocación propia, que la relación primigenia que debe existir entre el poder público y la sociedad civil es dentro de las condiciones marcadas en la ley, única fórmula garante del respeto y la dignidad del hombre y la consecuente confianza de la sociedad en sus instituciones.

El 20 de octubre de 1992 se publicó en la Gaceta de Gobierno del Estado, el Decreto de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México como un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En el Estado de México se crean las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, figura que hasta hoy sólo contempla la entidad y que tiene lineamientos basados en las Comisiones Nacional y Estatal, pero que, necesita perfeccionarse.

Para efecto de estudio dentro del problema que presentamos, consideramos que a la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, en el Estado de México, no se le dotó de las herramientas y facultades adecuadas al gran compromiso que tiene por ser el primer interlocutor de las quejas de los particulares sobre presuntas violaciones a sus derechos fundamentales; sin embargo, es conveniente hablar del marco de referencia del Ombudsman Nacional.

En México, el Ombudsman de protección de los Derechos Humanos está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; en tal virtud, de oficio, puede emprender las acciones que considere necesarias para el cumplimiento de su objetivo, sin más límites que los que la ley le impone.

También tiene una herramienta de utilidad multidimensional, que es la Fe Pública, atribución que le facilita su labor.

Cuenta con un procedimiento rápido, flexible, sencillo, poco formal y antiburocrático, mediante el cual se pretende asegurar el goce pleno de sus derechos al quejoso.

Puede actuar de oficio, investigando sin necesidad de solicitud de parte afectada, la posible arbitrariedad de actos u omisiones por parte de quienes detentan el poder público.

La divulgación y virtual difusión de la cultura en materia de derechos humanos da como resultado que la sociedad exige el respeto a sus derechos, impidiendo la impunidad de quienes aún no asumen el compromiso de respetar las libertades fundamentales del hombre.

Esto le permite cumplir amplia y eficientemente con sus objetivos, toda vez que con ello se garantiza la independencia en la administración de sus recursos y una autonomía interna, tal y como lo requiere un organismo de esta índole.

Es difícil persuadir a los mexiquenses, servidores públicos o no, de que todos debemos regir nuestra conducta por las disposiciones normativas existentes y, que más difícil es aún afianzar esa persuasión. Sin embargo, es importante impulsar indefectiblemente el respeto a la ley exaltando, para ese motivo, las acciones ejemplares que han puesto en práctica los servidores públicos de los más altos niveles, logrando capitalizar la autoridad moral para dirigir el destino de los pobladores de nuestra entidad federativa.

El proyecto para la adición a la Ley Orgánica Municipal, que elaboró la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, consideró que la defensa y protección de los Derechos Humanos no es una concesión a la sociedad, sino la obligación prioritaria que tiene todo gobierno en un estado de derecho, y que esta es una tarea de notoria relevancia jurídica en los ámbitos federal, estatal y municipal.

El proyecto menciona también que la compleja dinámica social del Estado de México ha generado la necesidad de crear nuevas instituciones de atención a la población, particularmente cuando algunas autoridades o servidores públicos, apartándose del mandamiento legal, omiten cumplir con su obligación o cuando alguno de los actos que emiten es lesivo de los derechos fundamentales de la persona humana.

Con la creación de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos se amplía y asegura una oportuna y eficaz defensa y protección de los Derechos Humanos a todos los habitantes del Estado de México; sin embargo, el análisis que pretendemos hacer de éstas, y nuestra propuesta, se basa en que desde el ámbito municipal, es donde la vida humana se desarrolla en términos más humanos y donde el ciudadano tiene el primer contacto con la autoridad. Así, necesariamente las Coordinaciones serán inmediatas receptores de las quejas a las presuntas violaciones de los derechos humanos del ciudadano por la autoridad.

Al legislador del Estado de México le faltó considerar que, si bien es cierto le otorga a las Coordinaciones Municipales autonomía en sus decisiones, en la práctica ésta no se puede cumplir porque el coordinador tiene un grado de dependencia hacia el Ayuntamiento y hacia el propio Presidente Municipal, quien,

por disposiciones de la misma Ley Orgánica, es quién lo propone, cuestionando así la imparcialidad de su actuación y la autonomía de sus decisiones.

Nuestra investigación, cuestiona la forma de designar al Coordinador Municipal de Derechos Humanos en el Estado de México, así como los requisitos que hasta hoy contempla la Ley Orgánica Municipal, ya que no se le ha dado la profesionalización que merece ni se le ha dotado de un campo especial de atribuciones suficientes para dar seguimiento a las quejas de la población.

En un primer capítulo, denominado Reseña Histórica, abordamos la evolución de los Derechos Humanos de los organismos protectores de los Derechos Humanos en varios países del mundo con gran tradición dentro de la protección de esos derechos fundamentales; así como la propia del municipio como célula básica de la organización de los estados, ya que es en éstos donde surge el primer contacto del ciudadano con la autoridad o servidor público.

En el capítulo segundo, hablaremos de las bases jurídicas del municipio como institución dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la propia del Estado de México y principalmente de la Ley Orgánica Municipal del Estado; las facultades que otorgan estas leyes a quienes ejercen su administración, así como sus obligaciones frente a los gobernados.

En el capítulo tercero analizaremos el concepto de Derechos Humanos, también hablaremos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su marco constitucional.

En el capítulo cuarto se hablará de la situación concreta de la violación de los Derechos Humanos en el Estado de México y el marco jurídico de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, que sientan un afortunado precedente ejemplo preclaro para los Organismos Públicos de Derechos Humanos de todo el país.

Finalmente en el capítulo quinto se examinará la creación y atribuciones de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, y se planteará su problemática, exponiendo las observaciones y propuestas de solución además de otras alternativas para la mejor protección de los Derechos Humanos en los

municipios del Estado de México. Por último, se tratarán las conclusiones al trabajo realizado.

No pretendemos que se lleve a cabo un drástico cambio dentro de la legislación sobre las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, antes bien, queremos proponer algunos elementos que busquen su perfeccionamiento para lograr así una verdadera y completa protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Estamos conscientes de que la vigencia del orden jurídico y el respeto a los Derechos Humanos no dependen únicamente de leyes adecuadas o buenas técnicas administrativas; son también cuestión de conciencia y organización ciudadana.

Sólo de esta manera la justicia, como uno de los fines del derecho, podrá procurarse e impartirse en la forma que establece nuestra Carta Magna, esto es, en los plazos y términos que fijen las leyes; completa, imparcial y gratuitamente.

Bajo estos principios, el régimen del derecho se reafirma y se consolida, asegurando la progresividad de un clima de paz y convivencia armónica y civilizada.

RESEÑA HISTORICA

1.1 DE LA EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Históricamente bajo diversas modalidades se han violado o transgredido los Derechos Humanos, por lo cual es imperativo señalar la situación jurídica y social que tenía el individuo en lo referente a sus derechos fundamentales.

En los albores de la humanidad no es posible hablar de Derechos Humanos pues el carácter omnímodo de los regímenes patriarcal y matriarcal permitía a éstos disfrutar de un respeto absoluto de quienes se encontraban bajo su tutela, inclusive con poder de vida y muerte sobre ellos.

Es con Confucio y Laotse cuando se predica la igualdad entre los hombres y su derecho para revelarse contra los tratos déspotas y arbitrarios del gobernante.

En Roma, al expedirse la Ley de las XII Tablas, en la IX se plasmó el elemento de generalidad como esencial de toda ley prohibiendo que ésta se contrajese a un individuo en particular.

En algunas sociedades antiguas, la ciudadanía no tenía derechos subjetivos públicos, sino civiles y de tipo electoral. No se concebía la igualdad de los hombres ni se consideraban las ideas de justicia y equidad hacia todos.

En Grecia los Estoicos entienden al género humano como hermanado por la razón. Con éstos, surge la idea de la ley natural al concebir que el orden de la naturaleza es eterno e inmutable. Ellos hacen alusión a la razón humana como base del derecho, indicando que los hombres son iguales en cuanto seres racionales y, por ello, deben disfrutar de los mismos derechos, por estar sometidos a las mismas leyes naturales.

Con el cristianismo naciente se rechazó la esclavitud otorgándosele a todos los humanos un valor superior, proclamando su igualdad como hijos y criaturas de Dios y fueron establecidos nuevos valores morales a la conducta individual y colectiva de los seres humanos.

Aunque la protección de los Derechos Humanos aparece formalmente en la época moderna, en los textos de derecho positivo de la Edad Media se pueden identificar claramente múltiples elementos básicos que constituyen el umbral de la salvaguarda de los derechos fundamentales.

Casi al inicio de la Edad Media, el Concilio de Toledo del año 638 sostenía el principio de lo que actualmente es una de las garantías del proceso penal al ordenar que no se condenara a nadie sin acusador legal. Aquel texto eclesiástico señalaba: "Es justo que la vida de los inocentes no sea manchada por la malicia de los acusadores, y, por lo tanto, nadie que esté acusado por otro será entregado al suplicio hasta que el acusador se presente y se examinen las normas de las leyes y de los cánones, y si se prueba que es persona incapaz de acusar, no se admita la acusación, a no ser que se trate de crímenes de lesa majestad"¹

Al final de la Edad Media cuando se debilita el feudalismo, los ciudadanos se impusieron a la autoridad del señor feudal y obtuvieron el reconocimiento de algunos derechos que se plasmaron en el derecho cartulario en el que por vez primera "una persona sujeta a una autoridad, lograba en su beneficio el respeto de ciertos derechos por parte de su autoridad principal o fundamental."²

En 1188 en Inglaterra las cortes de León recibieron de Alfonso IX la confirmación de los derechos básicos de todo hombre libre, y en 1215 el Rey Juan Sin Tierra se ve obligado a aceptar la carta magna que le presentaron los Barones de su reino, en la cual se comprometía a "respetar las propiedades de los hombres libres, a no privarles de su vida, ni de su libertad, ni desterrarlos o despojarlos de sus bienes, sino mediante juicio de sus pares y de acuerdo con la ley de su propia tierra o comarca."³

Esta carta magna de 1215 fue precedida por dos documentos de vital importancia: el Código de Derecho del Rey Alfredo en el siglo IX, y la Carta de las Libertades, dada por el Rey Enrique I en el año 1100 en los cuales se reconocían

¹ Peces-Barba, Gregorio. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Pág. 24

² Ortiz Herrera, Margarita. Manual de Derechos Humanos. Págs. 58-59

³ Quintana Roldán, Carlos/Sabido Peniche, Norma. Derechos Humanos. Pág. 8

las garantías o derechos fundamentales por parte de la corona en beneficio del pueblo.

También existió la Carta de Neuchâtel, en Suiza, promulgada por los Condes y Bertoldo en el año de 1214; en ella se otorgaban libertades expresas a los habitantes de la ciudad al establecer: "Si algún recién llegado que no está entre nuestros ciudadanos se refugia en nuestra ciudad, establece su domicilio en ella, un año y un día sin ser reclamado, se presenta a su llegada a los funcionarios de la ciudad o a nosotros mismos y ayuda a los trabajos de utilidad pública, nuestros ciudadanos le considerarán en adelante como conciudadano y, como uno de ellos, tendrá nuestra garantía en casos de necesidad. Si no ha ayudado no se le considerará como conciudadano y no se le otorgará ninguna garantía: no toleraremos, sin embargo, por el honor de la ciudad, que dentro de sus muros sea insultado, pero si es detenido o muerto tierra fuera de ellos, no lo vengaremos".

La Carta Magna del rey Juan Sin Tierra de Inglaterra, documento que data de 1215, concedía múltiples garantías: de seguridad jurídica, de igualdad, de libertad comercial, de libertad de culto, contempla aspectos relacionados con el derecho de propiedad, regulación y limitación de impuestos, respeto a las costumbres y libertades de los pueblos y ciudades; derecho a ser juzgado por sus pares o iguales, proporcionalidad de las penas en relación con el delito cometido, prohibición de privar de lo necesario para la subsistencia y el principio de que nadie podría ser privado de sus bienes o de la libertad sino mediante juicio legal de sus iguales y de acuerdo con las leyes de su país.

Posteriormente surgieron otros ordenamientos Ingleses que ampliaron los derechos de los hombres; en 1628 el **Bill of petition**, redactada por los "lores" y los "comunes" presentada a Carlos I de Inglaterra por el Parlamento y aceptada por el Rey, disponía que ningún hombre libre sería juzgado, sino según las leyes y procedimientos del país, y que no se impondrían contribuciones sin el consentimiento del parlamento. Se llega así a la concepción de libertad civil y a la limitación del poder monárquico.

El **Habeas Corpus** en 1679 es otro de ellos y fue promulgado bajo el reinado de Carlos II, "tenía el propósito de garantizar la efectividad de la libertad

corporal, poniendo al alcance de los individuos un mecanismo legal para obtener la protección del Estado contra las detenciones o arrestos arbitrarios, estableció la prohibición de la privación de la libertad sin mandato judicial y obligaba a presentar a la persona detenida ante el juez ordinario en un plazo no mayor a 20 días”⁴

Se instauró un principio jurídico todavía vigente: “Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”.

Finalmente el *Bill of rights* de 1689 presentado a Guillermo de Orange y a su esposa María Estuardo en la cual se establece el derecho a la libertad de culto, reconociendo las garantías de petición, el derecho de portación de armas, la libertad de expresión, además de proponer el principio de legalidad, la libertad de elección de los miembros del Parlamento y el derecho del procesado a ser asistido por un abogado.

Los fueros Españoles de la baja edad media, son importantes precedentes de las garantías individuales del derecho constitucional moderno y se sintetizan en cinco principios generales:

- a) Igualdad ante la ley
- b) Inviolabilidad del domicilio
- c) Justicia por sus jueces naturales
- d) Participación de los vecinos en los asuntos públicos; y
- e) Responsabilidad de los funcionarios reales.⁵

La antigüedad de algunos de ellos data de los años 1020 al 1135 de nuestra era.

Durante el siglo XVIII se difundió una nueva doctrina “la ilustración”, “según la cual la opresión, la pobreza y las calamidades del mundo no son más que consecuencias de la ignorancia”⁶. Y el primer paso para dismantelar el orden

⁴ *Ibidem*. pág. 10

⁵ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. pág. 83

⁶ Barreiro, Clara. *Derechos Humanos*. Pág.10

existente, fue la crítica a las dos grandes instituciones sobre las cuales descansaba: La iglesia y la monarquía.

"Los enciclopedistas franceses (Voltaire, Montesquieu, Diderot, D'Alembert y Rousseau, principalmente) serán los artífices de este proceso, cuya primera aplicación práctica va a llevarse a cabo en las Colonias Inglesas de América del Norte."⁷

Diderot, D'Alambert y otros sostenían: "Por naturaleza todos los hombres son iguales y participan de la libertad civil al formarse la sociedad política".⁸

El primer estallido revolucionario de los tiempos modernos se da con motivo de la exclusión de los colonos americanos del sistema parlamentario Inglés y la implantación de un sistema fiscal abusivo. Así el 14 de octubre de 1774, los representantes de las colonias, redactaron y votaron en Filadelfia, la **Declaración de los Derechos del Hombre**, para garantizar la igualdad y libertad de los habitantes.

La "Declaración de los Derechos de los Estados del Norte de Virginia" de 1776 aborda con claridad por primera vez el tema de los Derechos Humanos. Su texto estipulaba "que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir o poseer la propiedad y de buscar y de obtener la felicidad y la seguridad".

El 4 de Julio de 1776 la "Declaración de la Independencia, redactada por Thomas Jefferson, consolidó el reconocimiento legal de los derechos del hombre; vida y libertad y búsqueda de la felicidad, son las inspiraciones básicas que justifican la resistencia armada frente a todo poder que no garantice el ejercicio de estos derechos".⁹

⁷ Quintana Roldán, Carlos/Sabido Peniche, Norma. Op. Cit. Pág. 11

⁸ Roccatti, Velázquez Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. Pág. 31.

⁹ Quintana Roldán, Carlos/Sabido Peniche, Norma. Op. Cit. Pág. 11

Al buscar su independencia las Trece Colonias, las ideas libertarias iban acompañadas por la reafirmación de las garantías individuales, aspecto que se puede comprobar porque algunos de ellos ya habían formulado sus propias declaraciones de derechos.

Es importante señalar que aunque la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, puesta en vigor en 1789, no contenía una Declaración de Derechos Civiles, con las posteriores enmiendas se incorporan los preceptos de Garantías Individuales, particularmente con la adopción de La Carta de Derechos en 1791.

En Europa, la Revolución Francesa representó el acontecimiento político y social de mayores repercusiones en el cambio de las ideas de la filosofía política moderna y, en consecuencia, de la organización jurídica del estado en el siglo XVII. Entre sus principales aportaciones destaca La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Francesa el 26 de agosto de 1789, instrumento obligado que orienta la filosofía de los derechos civiles en la época contemporánea.

"La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, denota la influencia de la corriente filosófica de la Ilustración y del Iluminismo, al proponer en ella un modelo universal, dirigido más a la humanidad que a la propia nación francesa"¹⁰

Así, a partir "de la Revolución Francesa, surge en el constitucionalismo una etapa que se ha caracterizado por el reconocimiento de los Derechos Humanos o Garantías Individuales, con una orientación liberal"¹¹

El individualismo fue la corriente de pensamiento que fijó las bases de una nueva relación entre el poder público y los gobernados. Antes de que éste avanzara, los gobiernos eran monárquicos, autocráticos, centralizados y despóticos a tal grado, que la libertad personal estaba a merced del Rey. A partir de las nuevas reglas, el

¹⁰ Ibidem. Pág. 16

¹¹ Ibidem. Pág. 17

poder público, entonces poder real, debería respetar y consagrar en leyes vigentes los Derechos Humanos de libertad, propiedad y seguridad jurídica.

Así como le corresponde a la Constitución de Virginia de 1776 el mérito de ser en la Historia de la Humanidad la primer Declaración de Derechos, a la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se le atribuye una connotación universal.

Con estos dos modelos, tanto la Declaración Francesa como el de la Unión Americana, se fueron incorporando a la gran mayoría de las constituciones de los estados democrático-liberales modernos los importantes capítulos de garantías individuales.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se encuentra a la fecha en vigor, al haber sido transcrita en el preámbulo de la Constitución vigente de 1958 en Francia y ha sido desde su promulgación una bandera del liberalismo progresista.

El pueblo Francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos del Hombre y a los principios de Soberanía Nacional tal como fueron definidos por la Declaración de 1789, completada y confirmada por el preámbulo de la Constitución de 1946.

Los estudiosos de los Derechos Humanos han clasificado a éstos por generaciones históricas. Ellos consideran que los de primera generación emanan de los movimientos revolucionarios del siglo XIII, movimientos en los que se exaltan las ideas de la dignidad humana, la democracia y la libertad.

Los derechos de la segunda generación se conforman por los derechos económicos, sociales y culturales.

Su reconocimiento se ha logrado como producto de los movimientos libertarios del presente siglo y surgen después de la Segunda Guerra Mundial, pues sus secuelas contribuyeron a que la comunidad internacional dirigiera su interés hacia el establecimiento de estos derechos en Declaraciones y Pactos Internacionales.

De acuerdo con La Declaración Universal de los Derechos Humanos que fue posible gracias al consenso de factores políticos, filosóficos e ideológicos que se concretaron frente al fascismo y en general a los efectos de la Segunda Guerra mundial, según René Cassin, uno de sus ideólogos, ella se basa en cuatro pilares fundamentales, que agrupan la mayoría de los artículos:

Los Derechos Personales, derechos básicos de la persona humana, entre los que encontramos el de igualdad, a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la privacidad, etc.

Los Derechos que pertenecen al individuo con relación al grupo social en el cual participa. Entre éstos, el derecho a la privacidad de la vida familiar y derecho a contraer matrimonio, la libertad de movimiento dentro y fuera de su país, el derecho a tener una nacionalidad, derecho al asilo en caso de persecución, derecho a la propiedad, derecho a practicar una religión, etc.

Las Libertades Civiles y los Derechos Políticos. Estos Derechos tienen relación con la participación en el gobierno y la competencia democrática; libertad de pensamiento y expresión, la libertad de asociación y asamblea, el derecho al voto y a participar en elecciones, y el derecho de acceso al gobierno y a la administración pública.

Los Derechos de Naturaleza Económica o Social. Operan en la esfera del trabajo, de la educación y en la dimensión social, las obligaciones de otros individuos y del Estado frente a los ciudadanos: el derecho al trabajo y a la seguridad social, a igual paga por igual trabajo, a formar y asociarse con sindicatos, al descanso, a la salud, a la educación y a participar en la vida cultural de la sociedad.

Cabe señalar que por primera vez en el mundo, aparece este grupo de derechos en la Constitución Mexicana de 1917. Aquí, el Estado es el encargado de procurar su realización y proveer al pueblo del derecho a la educación, a la vivienda, al trabajo y a la salud.

Como conclusión tenemos que en este siglo varias Constituciones ampliaron la perspectiva de los Derechos Humanos; en su texto incluyeron la

garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Como ejemplo de ellas tenemos, en primer término, la Constitución Mexicana de 1917, posteriormente la de Weimar, Alemania de 1919, la de España de 1931 y la de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936.

Los Llamados Derechos de la tercera generación se gestan en la década de los sesenta, con el impostergable avance en la ciencia y tecnología; entre ellos son considerados: el derecho al desarrollo, el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, el derecho a la paz y el derecho al ambiente sano; reconocidos todos estos por la Organización de las Naciones Unidas en 1966.

Se habla ya de los Derechos Humanos de cuarta generación, referidos a la genética y los efectos de ésta sobre la humanidad en su conjunto; y otras clasificaciones más que se darán con motivo de los avances en cibernética y el efecto que, sobre las comunicaciones por medio de simples computadoras, puedan tener los individuos.

Finalmente debemos destacar que el conocimiento de los Derechos Humanos debe ser la principal inquietud del ciudadano común ya que su desconocimiento provoca que no pueda hacerlos válidos ante la autoridad.

Los Derechos Humanos deben ser respetados no sólo por las autoridades, sino que cada ser humano debe respetar los Derechos de los demás para asegurar una convivencia social plena. El derecho tiene como límite en su ejercicio en donde comienza el derecho de otro y no se comparten.¹²

¹² Roccatti Velázquez, Mireille. Los Derechos Humanos. Op. Cit. Pág. 20

1.2 DE LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Históricamente el concepto de Derechos Humanos o Derechos Fundamentales aparece con la Epoca Moderna, sin embargo, desde la Edad Media existieron en los textos de derecho positivo elementos básicos de protección de los que ahora conocemos como derechos fundamentales. Efectivamente, la idea de la dignidad humana la podemos encontrar a través de la historia, adecuada a las circunstancias sociales, culturales económicas y políticas de cada época.

1.2.1 SUECIA

En el Norte de Europa, se conoció en la Edad Media a un funcionario designado por la monarquía para llevar a cabo funciones de procurador cuando se realizaban operaciones jurídicas que podían caer en la definición procesal de la composición o restitución de daños denominándosele *justitieombudsman*.

Se ha considerado a Suecia como uno de los países europeos que contaron con documentos constitucionales escritos. En el siglo XIV se expidió una Carta Real, que contenía algunas previsiones fundamentales concernientes a lo que ahora son normas de tipo Constitucional.

La efervescencia política que se experimentó en ese país en este siglo obligó que a fines del siglo XVI esta Carta se complementara con una serie de solemnidades de respeto a los Derechos Humanos de la ciudadanía, que debían jurar los soberanos al ascender al trono.

Sin embargo, fueron muy frecuentes las ocasiones en que los monarcas absolutos desconocían al Parlamento para imponerse de manera autocrática.

Los historiadores señalan que el Rey Carlos XII, como resultado de la derrota de Suecia ante los Rusos en 1709, tuvo que huir a Turquía, conociendo ahí la figura del *kadí* o *alkudat* que es el Jefe de Justicia y el cual tiene la atribución de asegurar los derechos islámicos para que éstos fueran aplicados por los oficiales del gobierno, los jueces, los emires y el propio Sultán, evitando las posibles desviaciones en torno a la doctrina del Islam.

A su regreso a Suecia, en el año de 1713, el Rey Carlos XII establece la figura de Canciller de Justicia del Reino (Justiekansler), quién estaba facultado para supervisar la administración de la justicia, con el fin de que esta se llevara a cabo apegada a la ley, y al que le atribuyó textualmente la función de "proteger los derechos del pueblo contra las injusticias y abusos del poder que le puedan ser causados por los oficiales del estado"¹³

Cabe destacar que a mediados del siglo XVIII la oficina del Canciller de la Justicia Sueca adquiere un avance en su posición de autonomía, ya que el titular de la oficina deja de ser designado por el Rey y se traslada esa facultad a los cuerpos de representación popular, que eran los cuatro estados, constituidos en una forma de poder legislativo.¹⁴

La Constitución Sueca de 1809 estableció un mayor equilibrio de poderes entre el Rey y el Parlamento.

El Poder Ejecutivo se otorgó al Rey y el Poder Legislativo al Parlamento, no obstante en la marcha de los asuntos de gobierno dependientes del ejecutivo se requería una constante intervención del parlamento, como en materia del cobro de impuestos, cuestiones de bienestar social y protección de derechos. Por ello quedó establecida la figura del Ombudsman con un grado de autonomía notable tanto del propio Parlamento como del Rey, sin que hubiere desaparecido el cargo de Canciller de Justicia, que hasta la fecha existe, pero funcionando en materias muy diferentes a las que corresponden al Ombudsman, quién quedó como supervisor del cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios del gobierno.

El Ombudsman quedó de esta manera vinculado al Parlamento y no al Rey.

Desde el momento en que Suecia pasó a ser una Monarquía Constitucional de régimen parlamentario en 1975, corresponde al Parlamento la conducción de las

¹³ Quintana Roldán / Sabido Peniche. Op. Cit. Pág. 105.

¹⁴ Vela Sánchez, Luis Gustavo. Sobre la necesidad de crear instrumentos jurídicos encaminados a fortalecer las recomendaciones emitidas por la comisión nacional de derechos humanos. Pág. 6 (Tesis Licenciatura).

acciones de gobierno, por lo que, la Constitución Sueca otorga a éste un conjunto de competencias relacionadas con el Ombudsman, dentro de las cuales le corresponde la designación de las personas que ocupan el cargo de Ombudsman, y es competente para expedir la Ley Reglamentaria que rige su funcionamiento y en su caso hacer las modificaciones que se requieran.

La vinculación del Ombudsman al Parlamento no llega a tener el carácter de subordinación, ya que la ley le otorga un amplio margen de autonomía en sus decisiones, e inclusive, se protege a los titulares del Ombudsman (actualmente cuatro) con un conjunto de prerrogativas e inmunidades que le hagan posible su actuación de manera libre y sin presiones del propio gobierno.

El Ombudsman debe rendir al Parlamento informes ordinarios anuales o extraordinarios sobre asuntos de interés nacional de los que tenga conocimiento; cuenta con auxiliares y personal de apoyo, destacando los llamados Diputados o Delegados que son quienes recaban datos o inician investigaciones.

"Para el desempeño de sus obligaciones de vigilancia, el Ombudsman tiene acceso a todos los documentos —aún los secretos— y tiene derecho a estar presente en cualquier deliberación que lleven a cabo los jueces o funcionarios administrativos para tomar sus resoluciones. Así obtiene una visión completa de todas las actividades legales y administrativas; además todos los funcionarios están obligados a proporcionarle la información que solicite y que tengan sobre los asuntos en cuestión.¹⁵

"El Ombudsman tiene facultad legal de pedir la asistencia de cualquier funcionario para el propósito de realizar las investigaciones necesarias y todos los fiscales deben iniciar cualquier acusación que les señale"¹⁶

Pero de acuerdo a la legislación Sueca, el Ombudsman no tiene autoridad para cambiar las decisiones de los tribunales, ni de los funcionarios administrativos, ya que no tiene carácter jurisdiccional y aunque tiene facultades para acusar ante los fiscales de la nación, muy pocas veces las utiliza de manera formal, pues la mayor

¹⁵ Quintana Roldán/Sabido Peniche. Op. Cit. Pág. 138

¹⁶ Loc. Cit.

parte de los asuntos que conoce concluyen con lo que se llama **recomendación** que surte los efectos de **reprimenda pública**, para el funcionario que ha violado los Derechos Humanos.

"Tampoco puede intervenir:

- a) Sobre actos de miembros del Parlamento.
- b) Sobre actos de la Directiva del Parlamento, del Comité Parlamentario de Elecciones y de la Oficina de Trámites de Recursos dependiente de la Secretaría General del Parlamento.
- c) Sobre actos de la Directiva del Banco de Suecia.
- d) Sobre actos de la Junta de Ministros del Gabinete.
- e) Sobre actos del Canciller de Justicia"¹⁷

*"Cabe aclarar que hasta el año de 1957, la oficina del Ombudsman no contaba con atribuciones para conocer de los asuntos derivados de los Consejos Municipales, pero mediante reformas legales de ese año, se amplió su atribución a estos asuntos teniendo ahora un área mucho mayor en los asuntos locales"*¹⁸

La protección de los Derechos del Ciudadano en sus contactos con las autoridades es fundamental para el proceso de la Ley en Suecia. En este contexto, la institución Sueca del Ombudsman constituye una garantía contra las medidas opresoras y contra la mala administración dentro del sistema judicial y de la administración civil.

¹⁷ Ibidem. Pág. 138

¹⁸ Loc. Cit.

1.2.2 FRANCIA

"Con la inspiración del modelo escandinavo, este país estableció la figura del *Médiateur* a partir de la Ley número 73-6 del tres de junio de 1973, la que fue reformada mediante la Ley del 24 de diciembre de 1976"¹⁹

"A decir del Doctor Héctor Fix Zamudio, la trascendencia del *Médiateur* Francés radica en sus aspectos peculiares que se amoldan al sistema constitucional establecido por la Carta de 1958, la cual modificó la estructura tradicional de carácter Parlamentario para conformar un sistema intermedio que lo combinó con el Presidencialista. De esta forma, el funcionario defensor de los Derechos Humanos pertenece formalmente al ámbito del Ejecutivo, ya que es designado por Decreto expedido en Consejo de Ministros, por un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección; pero al mismo tiempo, guarda cierta autonomía frente al gobierno en cuanto no puede ser destituido libremente por el ejecutivo, sino sólo en el supuesto de impedimento comprobado y resuelto por el Consejo de Estado"²⁰

"Otro de los aspectos que distinguen al *Médiateur* Francés, consiste en su carácter de intermediario entre los Ciudadanos y el Parlamento, pues no compete a dicho funcionario recibir directamente las quejas o reclamaciones de los afectados, ya que le es turnada por conducto de algún Diputado o Senador miembro del poder Legislativo. En esa virtud los legisladores cuentan con atribuciones para determinar o considerar si las quejas que les son enviadas por el público requieren la intervención del Ombudsman."²¹

Las facultades del *Médiateur* se organizan de forma muy parecida a los del Ombudsman Sueco, aunque con las limitantes especialmente derivadas de su particular sistema de justicia administrativa.

¹⁹ Ibidem. Pág. 222

²⁰ Fix Zamudio, Héctor. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Pág. 202

²¹ Quintana Roldán/Sabido Peniche, Op. Cit. Pág. 223

1.2.3 ESPAÑA

En España se introdujo la figura del Ombudsman en la Constitución de 1978, denominándosele Defensor del Pueblo, quien es designado por el Poder Legislativo.

La Ley Orgánica establece la estructura del Defensor del Pueblo, disponiendo que cualquier ciudadano Español, mayor de edad y en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, puede ser elegido para esta función, pero esta será a través de la elección que hacen las Cortes generales de España (Diputados y Senadores).

El filtro es confiable, pues el Parlamento Español, por separado, debe elegir a la misma persona con una mayoría de tres quintos sobre el número de sus miembros, que como lo consigna el Gabinete de Estudios del defensor del Pueblo equivale a 210 votos sobre 356 posibles en la Cámara Baja y 150 sobre 250 votos en la Cámara Alta.²²

“El Defensor del Pueblo tiene como competencia fundamental la defensa de los Derechos Humanos, supervisando la actividad de la administración para que éstos no sean violados. El Defensor es responsable ante las Cortes y a ellas debe rendir un informe anual; su gestión es por un periodo de cinco años”²³

La Constitución Española establece a favor del Defensor del Pueblo, las atribuciones especiales que le permiten interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional de ese país, lo que le otorga una forma muy especial de actuación ya que en otros países no se autoriza este tipo de acciones al Ombudsman, quien:

- No estará sujeto a mandato imperativo alguno.
- No recibe instrucciones de ninguna autoridad.

²² Vela Sánchez, Luis Gustavo. Op. Cit. Pág. 77

²³ Quintana Roldán/Sabido Peniche. Op. Cit. Pág. 221

- **Despliega sus actos y funciones autónomamente y aplicando su propio criterio.**
- **Goza de inviolabilidad. Ya que no puede ser detenido, perseguido, sujeto a juicio por las opiniones que exprese en su cargo.**
- **Goza de inmunidad; no puede ser detenido salvo en flagrancia y el tribunal Supremo decidirá si se le enjuicia o no.**
- **Podrá acceder a cualquier información documental y ninguna autoridad podrá negársela.**
- **El Defensor del Pueblo durante su cargo no podrá tener otro cargo político, sea de elección o por designación, servidor de la administración, no puede estar afiliado a sindicatos, partidos políticos ni asociaciones, no puede ser juez o fiscal. Todas estas limitaciones con el fin de garantizar la imparcialidad del titular de la institución.²⁴**

"También debe señalarse que en España existen otras figuras del tipo Ombudsman que tienen atribuciones de defensa de los Derechos Humanos, sobre todo en las Regiones Autónomas de dicho país. Como ejemplo podemos citar al **Defensor del Pueblo Andaluz** (Andalucía); al **Valedor del Pueblo** (Galicia); al **Sindic de Greuges** (Cataluña); y algunos otros, que complementan la actividad defensora de los Derechos Humanos en la Nación Ibera"²⁵

La esfera de competencia que tendrá entonces el Defensor del Pueblo, abarca:

La Administración Central.

La Administración Autonómica.

La Administración Provincial y Municipal.

Las Empresas Públicas.

²⁴ Vela Sánchez, Gustavo. Op. Cit. Pág. 78.

²⁵ Quintana Roldán / Sabido Peniche. Op. Cit. Pág. 222.

La Administración de Justicia (a través del ministerio fiscal).

Y debe abstenerse de conocer:

Asuntos en los que no se han dado actuaciones judiciales.

Asuntos ya juzgados, y

Los que afecten la seguridad nacional.²⁶

1.2.4 GRAN BRETAÑA

La gran tradición parlamentaria del Reino Unido arroja varios documentos protectores de derechos civiles entre los que podemos mencionar: La Carta Magna, la Petición of Rights, los Rights of Habeas Corpus y otros más. Pero especialmente el reconocido universalmente Recurso del Habeas Corpus.

"Sin embargo fue hasta 1967 mediante la **Parliamentary Commissioner for Administration Act**, que se dio cabida en la Legislación Británica al Ombudsman con características propias del de origen Escandinavo. Se establece así un **Comisionado Parlamentario** para que realice investigaciones sobre las actuaciones de los funcionarios de la Administración Pública.²⁷

La jurisdicción del Comisionado Parlamentario se da sobre las autoridades administrativas de Inglaterra, Gales y Escocia. El proceso de designación recae sobre el titular de la Corona, quién recibe la petición de las dos Cámaras del Parlamento.

El Comisionado dura en su encargo un periodo indeterminado o hasta que cumpla setenta y cinco años de edad pudiendo ser removido, en virtud de una moción de ambas Cámaras del Parlamento en ese sentido, no pudiendo ser en

²⁶ Vela Sánchez, Luis Gustavo. Op. Cit. Pág. 79.

²⁷ Quintana Roldán / Sabido Peniche, Op. Cit. Pág. 223

ningún caso miembro de la Cámara Inglesa de los Comunes, ni del Senado o de la Cámara de los Comunes de Irlanda del Norte.

Dentro de sus funciones, el Comisionado Parlamentario Británico no puede proceder de oficio ni en forma directa ante las quejas del público, ya que éstas tienen que canalizarse por conducto de los Ministros del Parlamento. Ellos deciden cuando procede su intervención para conocer de tales reclamaciones, turnando las quejas para que las desahogue.

Aquí encontramos una similitud con el *Médiateur Français*, como intermediario entre los ciudadanos y el parlamento.

Además no puede conocer de asuntos políticos, o de aquellos otros que derivan de facultades discrecionales de las autoridades de la administración pública.

En los términos de la Local Government Act, expedida en 1974, existen funcionarios regionales con facultades locales que conocen de asuntos que afecten los Derechos Humanos de los particulares, siempre y cuando dichas reclamaciones hayan sido presentadas previamente ante los Consejos Municipales los que las enviarán, en su caso, a aquellos funcionarios.

Podemos encontrar aquí ya a un funcionario dentro de la esfera municipal que conocerá de las violaciones a los Derechos Humanos de los particulares.

En el caso de que se trate de cuestiones de salud, el Comisionado sí puede directamente recibir las quejas de los particulares, sin que sea necesario que se presenten previamente a los Ministros involucrados.²⁸

El comisionado Parlamentario Británico no puede conocer de asuntos políticos o de aquellos otros que derivan de facultades discrecionales de las autoridades de la administración pública.²⁹

²⁸ Ibidem. Pág. 224

²⁹ Loc. Cit.

1.2.5 ESTADOS UNIDOS

La vigorosa estructura federal de los Estados Unidos y su característica de régimen presidencialista han sido los factores que no han permitido hasta la fecha, la existencia de un Ombudsman de carácter Federal o con competencia nacional, si bien han existido importantes proyectos legislativos que proponen la integración de esta institución y que han sido llevados al Congreso Federal.

Actualmente existe una oficina de Información y Quejas dependiente del Presidente de la República, ante la cual los ciudadanos pueden presentar sus reclamaciones con relación a cualquier autoridad federal de carácter administrativo. Sin embargo, el titular de esta dependencia no puede considerarse como un Ombudsman, toda vez que su designación, remoción y vinculación está directamente enlazada al titular del Ejecutivo, sin contar con ninguna autonomía en su gestión.³⁰

Es en el ámbito local en donde la figura ha tenido éxito, ya que muchos Estados de la Unión Americana la prevén en sus ordenamientos particulares. También es importante señalar que varias de las más importantes organizaciones no gubernamentales que atienden asuntos de Derechos Humanos tienen sus sedes en algunas ciudades norteamericanas.³¹

En este contexto, el Estado de Hawai, estableció un Executive Ombudsman en el año de 1967. Figura parecida y con características de Ombudsman estableció el Estado de Nebraska en 1969, El Estado de Aiowa, en 1972, New Jersey, en 1974, Alaska en 1975; a más de otras de años más recientes.³²

"Se pueden generalizar válidamente algunos mecanismos que siguen los Estados de la Unión Americana en cuanto a las instituciones de Ombudsman que en sus jurisdicciones han establecido, como son:

a) Generalmente son nombrados por el Legislativo Local a propuesta de los Gobernadores o, en su caso, a propuesta de los propios Congresistas.

³⁰ Ibidem. Pág. 229.

³¹ Ibidem Pág. 230.

³² Loc. Cit.

b) Están facultados para recibir reclamaciones en contra de actos de autoridades administrativas, investigando dichos actos y formulando sugerencias o recomendaciones.

c) Las recomendaciones no tienen fuerza vinculatoria para las autoridades, las que pueden asumirlas o no.

d) Cuentan con la obligación de rendir informes, ya sea de carácter anual o semestral ante los Congresos Locales.

e) El período de gestión de los Comisionados de la Defensa de Derechos Humanos generalmente es de 4, 5 o hasta 6 años, dependiendo de las legislaciones específicas de cada Estado.

Muchos son los Estados de la Unión Americana que siguen este modelo y que han obtenido magníficos resultados en cuanto a la solución de un sin número de asuntos que molestan a la ciudadanía por los abusos de las autoridades administrativas³³

1.2.5 ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Si en alguna Constitución Mexicana se encuentran reflejados fielmente los principios de la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**, promulgada en Francia el 26 de agosto de 1789, es en la de 1857. En ella se afirma que *los derechos del hombre son el sustento indispensable de las instituciones sociales y hace patente que todos los mexicanos nacen libres e iguales, por lo que las leyes y autoridades deben hacer cumplir las garantías individuales que aquí se consagran*.³⁴

El promotor de la Procuraduría de defensa de los pobres, Ponciano Arriaga, fue también una figura destacada en los debates legislativos previos a la

³³ Ibidem. Pág. 230

³⁴ Constitución de 1857, Archivo General de la Nación. Fs. T y 24.

promulgación de la Constitución de 1857. En una de esas históricas sesiones, Arriaga defendió el derecho femenino a la libertad, sin diferencias discriminatorias.

*"La mujer no es esclava, la mujer es persona; la mujer no es cosa, y llamarla así en una asamblea democrática y cristiana es prorrumpir en una blasfemia... La mujer es libre y que si sacrifica algo de su libertad en el matrimonio lo hace por el amor, por la maternidad, por el bien de la sociedad y del género humano. (Fragmento de la intervención de don Ponciano Arriaga en una de las sesiones del Congreso Extraordinario Constituyente en el que se discutió marginalmente, el papel de la mujer en la sociedad)."*³⁵

La Procuraduría de Pobres estableció la competencia de tres procuradores, los cuales defendían a los menesterosos de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas. Estos funcionarios de pobres averiguaban hechos y señalaban medios reparadores o, en su caso, llevaban al responsable ante el juez.³⁶

Por último, después del largo periodo del *porfirismo*, estalló la revolución, y recogiendo los anhelos populares, que se habían venido gestando desde que conquistamos nuestra independencia, la revolución triunfante legalizó sus actos y sus aspiraciones al promulgar la Constitución de 1917 que está en vigor. En esta ley fundamental, que al expedirse se consideró, modestamente como una serie de reformas a la Constitución de 1857, se formuló, asimismo, en su capítulo primero, un catálogo de derechos del hombre que, por diversas circunstancias, se rotuló "*de las garantías individuales*".³⁷

La Constitución Política de 1917 incorporó junto a los derechos tradicionales, herencia de la constitución revolucionaria francesa así como las cartas de las colonias inglesas americanas y sus respectivas enmiendas; los derechos económicos y sociales.

³⁵ Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-57 (Copias fotostáticas).

³⁶ Lara Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Pág. 201.

³⁷ Noriega Cerna, Alfonso. Op. Cit. Pág. 103

Los Derechos Humanos se pueden dividir en tres grandes grupos: los que se refieren a la igualdad personal, a la libertad individual y los que otorgan seguridad jurídica a las personas.

En la evolución reciente de los organismos protectores de los Derechos Humanos, en el caso del Estado Mexicano, dicha figura surgió primeramente en el ámbito local, en el ordenamiento jurídico de varias de nuestras Entidades Federativas, entre las que destacan La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León (1979), con la idea de proteger los Derechos Humanos consagrados constitucionalmente. El Procurador de Vecinos en la ciudad de Colima (1983); en la cual al funcionario encargado se le nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la Administración Pública Municipal que afectaran a los ciudadanos.

También la Universidad Nacional Autónoma de México instauró en 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios, quién goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir las quejas respectivas que presenten el personal académico y el alumnado. No atiende asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas susceptibles de solucionarse en los medios establecidos por la Legislación Universitaria.³⁸

En México existen otras instancias parecidas: la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña, en Guerrero (1987); quienes tiene la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país; la de Oaxaca se encarga de vigilar y gestionar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad; la de la montaña en Guerrero tiene como función proteger los derechos de los grupos indígenas que habitan la montaña; y la Procuraduría de Protección Ciudadana, en Aguascalientes (1988) quién nació con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por omisiones y violaciones en los deberes de las autoridades o

³⁸ Lara Ponte. Op. Cit. Pág. 202

servidores públicos; y La Defensoría de los Derechos de los Vecinos, en Querétaro (1988).³⁹

Esta tendencia periférica por asegurar el respeto a los Derechos Humanos, muy pronto también se difundiría hacia el centro. Primeramente se proyectó en el ámbito universitario al crearse en 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios y, luego, en la administración pública, cuando en 1989 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.⁴⁰

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó, inicialmente en México, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Estuvo adscrita directamente al titular de la dependencia y sustituyó en aquel entonces, a la Dirección General de Derechos Humanos de esa Secretaría. El Decreto presidencial correspondiente se publicó en el Diario Oficial del 6 de junio de 1990.

Su creación fue en respuesta a la creciente demanda social —a través de organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos— de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policiacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales.⁴¹

En los considerandos del mencionado decreto se reconoce la tendencia de las democracias contemporáneas, a que las garantías consagradas en el orden jurídico deben ser respetadas tanto a los ciudadanos nacionales como a los extranjeros que se encuentren en el territorio.

La filosofía creadora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos parte de la idea de que en México todos los individuos, aún aquellos que han cometido los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales están las correspondientes a la integridad y la dignidad de la persona.

³⁹ Alvarez de Lara, Rosa Ma. Legislación estatal en materia de defensa de los Derechos Humanos. Págs. 7-13

⁴⁰ López Chavarría, José. y Flores (comp.) Evolución Normativa de la C.N.D.H. Pág. 11

⁴¹ Lara Ponte. Op. Cit. Pág.203.

Dichas garantías les deben ser respetadas en todos los ámbitos jurídicos en que se manifiesten, sobre todo en las averiguaciones previas y en los procedimientos de tipo penal, en donde, con mayor claridad, deben estar presentes las garantías de respeto que la ley otorga a cada persona.

El procedimiento de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos motivó severas críticas. Se afirmó, en ese entonces, que su integración fue violatoria de la Constitución puesto que se trataba de una institución no prevista en la Carta Magna. Igualmente se dijo que fueron presiones internas y externas las que apresuraron su creación, más que una idea verdadera de respeto a los Derechos Humanos. Además se señaló que el Decreto fue expedido sin fundamento legal alguno y con notables limitaciones en cuanto a la competencia y la autonomía del organismo creado; y que al supervisarse a sí mismo dicho organismo, se convertía en juez y parte.⁴²

Se criticó la dependencia directa de la Comisión al Ejecutivo Federal, a quién correspondía nombrar al Presidente, al igual que al secretario técnico, e invitar a los consejeros, así como la ubicación del organismo como mera dependencia descentralizada de la Secretaría de Gobernación.

Es justo decir que si bien la comisión no fue el remedio para todos los males, y que independientemente de que el proceso y los mecanismos de su creación no fueron de lo más acertados, la misma logró un buen avance en el respeto y la defensa de los derechos humanos al atraer la atención de la opinión pública sobre sus actividades, haciendo patente que la opinión de la ciudadanía es la base del buen éxito de los organismos con características de Ombudsman.

Afortunadamente para el desarrollo institucional del país, desde sus inicios la Comisión Nacional demostró que el hecho de encuadrarse en la Secretaría de Gobernación no incidió para que satisfactoriamente pudiese cumplir con los fines para los cuales fue creada.

⁴² Quintana Roldán / Sabido Peniche, Op. Cit. Pág. 164

De esta manera, en cada una de sus actuaciones sobresale su plena autonomía e imparcialidad, lo que le dio –al decir del doctor Fix-Zamudio -, un amplio prestigio en todos los sectores sociales.⁴³

⁴³ López Chavarría José y Flores (Comp.) Op. Cit. Pág. 15
38

1.3 DEL MUNICIPIO

El municipio tiene una larga y nobilísima historia en el mundo de Occidente; Grecia y Roma fueron las cunas en que esta institución cobró vida y desarrollo.

De Roma, España hereda la institución municipal que, con algunas aportaciones de procedencia visigótica, se robustece hasta desempeñar un papel casi protagónico en la reconquista.

Con la derrota de los comuneros en Villalar, el municipio español declina, pero no desaparece.

Los conquistadores españoles trasplantan a las tierras recién descubiertas su ideal municipalista.

El municipio constituye el primer espacio de la vida social, el lugar de encuentro del hombre con sus semejantes para hacer vida de grupo, respondiendo así, a su naturaleza de animal político, como dijo Aristóteles.

En efecto, el hombre es un ser naturalmente social. No puede realizar la perfección de su naturaleza propia sino formando parte de ciertas asociaciones que le suministran la ayuda material, intelectual y moral indispensables. Entre ellas se encuentra, en primer lugar, el municipio.

El municipio es la primera forma de la sociedad civil, cuando transpone ya los límites de la aglomeración familiar que, partiendo de la entidad doméstica y pasando por sus amplificaciones sucesivas -FAMILIA, TRIBU, FRATÍA, GENS-, llega a cubrir orbes cuyos límites no son capaces de contener ya el organismo social y nace la comunidad municipal.

El municipio es forma y servicio de la comunidad; es una realidad social y política, eminentemente local; es la primera organización jurídica de la sociedad civil; crea el tipo inicial de la autoridad, la gestión por el bien común más cercano al hombre mismo, a su familia, a su casa, a sus hijos.

Consiguientemente, el municipio al ser la etapa inicial de la organización civil, con autoridades propias y específicas, estas tendrán la misión de amparar y

proteger los valores humanos que la comunidad encierra y realizar aquellos fines que forman precedentes de vida común.

Tanto para Stuart Mill como para Tocqueville, el municipio es una escuela de democracia y de libertad para el ciudadano. Así lo entendió el constituyente de 1917 al instituir al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que constituyen la federación.

Consecuentemente, para el objetivo de nuestra investigación, es en el municipio donde el conocimiento de los derechos humanos constituye una importante inquietud en estos tiempos, debido a que muchas veces son desconocidos por el ciudadano común, así como la forma de hacerlos válidos ante las violaciones de que son objeto por parte de la autoridad, entendiéndose que son aquellos "inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano y el Estado está obligado a respetar, proteger y defender".⁴⁴

En el municipio, pueblo y gobierno deben ser uno solo; y, debido a su conformación, es necesario que sea ahí donde en forma más natural sean respetados los derechos humanos de los ciudadanos que lo conforman.

Pasaremos ahora a relatar brevemente la evolución y características del municipio en la historia de la humanidad.

1.3.1 ROMA.

El sistema de municipios corresponde al esfuerzo por lograr la constitución de un Estado Romano, así el término Municipium deriva de munia capere, que sería el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público.⁴⁵

⁴⁴ Aguilar Cuevas, Magdalena Manual de Capacitación de derechos humanos Pág. 17

⁴⁵ Jacques, Ellul. Historia de las Instituciones de la Antigüedad, Pág. 256

El sentido primitivo del Municipium desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía.

La creación de un municipio iba precedida de un periodo de Romanización intensa con una adaptación al Derecho Romano.

La Lex Municipalis reconocía las instituciones locales, determinaba los poderes de cada organismo y establecía el estatuto de derecho privado aplicable a los habitantes.

Según el sistema de Augusto, los habitantes, aunque usasen el derecho local, podían ser ciudadanos romanos.

Durante el siglo I se produjo cierta unificación de estos estatutos y así el municipio queda dirigido por tres organismos:

1. - Los Magistrados o Duoviri con poderes administrativos y de policía, algunos poderes militares y fiscales y el poder establecer el presupuesto de la ciudad con relación a la conservación y embellecimiento de la misma y con la distribución de viveres. Su característica principal era ser electos por los Comicios.

2. - La Asamblea del Pueblo o Comicios, que tenían un poder legislativo y electoral limitado al ámbito de la vida municipal; en ellas residía el verdadero órgano democrático del imperio.

3. - Senado o Curia, asamblea compuesta por cien miembros extraídos de la aristocr cia urbana en funci3n de su respectiva fortuna.

Hasta el siglo VII se consider3 a las instituciones municipales como un instrumento esencial de administraci3n, las Curias se desarrollaron y desde el 498 al 526 d. c., se les suprimieron las atribuciones fiscales, que fueron concedidas a un Vindex que vino a sustituir al Defensor Civitatis, ya desacreditado (funcionario con actividades de supervisi3n de la inversi3n de las rentas y defensor de los contribuyentes).

Justiniano recuper3 el r3gimen anterior haciendo del Defensor Civitatis el verdadero jefe de la ciudad; este presidía la asamblea de los curiales, dirigi3a la

hacienda y administraba la justicia civil en los asuntos inferiores. "La curia tenía verdaderos poderes administrativos y algunos servicios municipales como los de inspección de calles e higiene."⁴⁶

Los Romanos al dominar gran parte de Europa, Asia Menor, Norte de Africa y España, implantaron el régimen municipal, el cual fue adoptado por los españoles con algunas variantes.

1.3.2 ESPAÑA

En la Edad Media los Consejos Municipales ya eran autónomos política y administrativamente y con posterioridad se integraron dos consejos municipales: uno popular conocido con el nombre de Cabildo Abierto y el otro constituido por funcionarios denominado Cabildo Secular, mismo que más tarde se conoció como Ayuntamiento.

"Así el antiguo municipio romano, con algunos injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la Edad Media de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. El municipio fue favorecido durante la reconquista con numerosos privilegios como estímulo para las empresas bélicas y como auxiliar de los reyes en su lucha con la nobleza."⁴⁷

En el año de 1188, en la Ciudad de León el Rey Alfonso VII, produce la primera manifestación del Estado con el surgimiento de unas cortes que fortalecieron al municipio al confirmar **Los Fueros de León** y con ello los Derechos de que gozaban las Ciudades de los Municipios Medievales Españoles, ya que tenían una amplia representación popular desde los burgueses hasta los pequeños propietarios y comerciantes y los mismos sirvieron de modelo para las legislaciones municipales.

⁴⁶ Ibidem. Pág. 468

⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 146

El Rey Alfonso X El Sabio, quien gobernó España desde 1252 hasta 1284, creó el Fuero de las Leyes, que fue un anticipo de las Siete Partidas (código) y tales cortes integradas con la nobleza, el clero y los habitantes de la ciudad, pudieron "VOTAR LEYES", conocer de las injusticias e intervenir en asuntos políticos; y con ello se acabó con la Democracia municipal, ya que al promulgar el Código de las Siete Partidas, la burguesía se apoderó de los Ayuntamientos y prácticamente dieron fin a los cabildos abiertos.

En el año de 1517, Carlos I de España y V de Alemania ocupó el trono y al tomar posesión del reino de España intentó reducir los fueros y las libertades de que gozaban las comunidades que se encontraban fortalecidas en torno a la organización municipal iniciando la venta de puestos públicos y el incremento de impuestos.

En 1519, la ciudad de Toledo incitó a las demás ciudades de la corona Española con el objeto de promover una acción conjunta para poner un límite a los excesos de Carlos V asumiendo la dirección de este movimiento; en el año de 1520 se reunieron en Avila representantes de quince ciudades y villas castellanas, instituyendo una junta que se declaró a favor de los fueros municipales; y el 31 de octubre del mismo año se declaró la guerra de las comunidades, siendo derrotados los comuneros de castilla el 23 de abril de 1521 en la batalla de Villalar.

"El episodio de Villalar representa por ende, en la historia de España, el ocaso de la Autonomía Municipal y la consolidación de la Monarquía Absoluta".⁴⁸

1.3.3 MEXICO PRECOLOMBINO.

Durante el esplendor de la cultura azteca la ciudad de Tenochtitlán llegó a tener 300 mil habitantes. Esto sucedía en el año de 1519 y se contaba con servicios de agua potable, limpia, vigilancia y conservación de edificios al igual que contaban

⁴⁸ Ibidem. Pág. 146

con su mercado el cual tenía una verdadera organización administrativa por jueces y funcionarios encargados de cuidar el orden.

A su llegada, los Aztecas aportaron una institución social llamada Calpulli, que se formó a partir de los clanes en que se dividieron los originarios barrios. Así el Calpulli fue la forma de Organización Política Social y Económica desde el principio.

"El Calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra que era patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad que resolvía los problemas fundamentales del orden comunal."⁴⁹

El Calpulli tenía gobierno propio formado por un consejo de ancianos, el cual designaba a los funcionarios del propio calpulli, y cuyos cargos eran de por vida.

1.3.3.1 MEXICO COLONIAL

El descubrimiento de América representó una nueva etapa en la historia de la humanidad. Con justa razón, algunos historiadores consideraron que después de la creación del hombre y de la llegada de Cristo no había ocurrido suceso de igual relevancia. Este hecho permitió el conocimiento de todas las tierras y la certeza de la esfericidad del planeta.

Cortés había venido a buscar oro y se encontraba con un imperio fácil de conquistar. Agujoneado por su vanidad y su inclinación a la grandeza, decidió cambiar la misión de mercader por la de poderoso conquistador. Había que encontrar la forma.

Recurrió a su gran inteligencia y experiencia como escribano e ideó la solución: fundar una ciudad con su Ayuntamiento. Así se establecería el dominio real y desaparecería el del Gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, cuyas órdenes debía obedecer. Pero de este ayuntamiento el extremeño recibiría una nueva investidura que lo libraría de la dependencia de su compadre él, Gobernador.

⁴⁹ Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. Pág. 38

Por este acto jurídico sólo habría dos autoridades en el país: la del Rey de España y la virtual del decidido conquistador.

De esta forma, nació de manera formal el primer Ayuntamiento de la América continental.

Al respecto es importante señalar el comentario hecho por Orozco y Berra:

"Por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambió por completo. En el País había ya una Colonia Española; conforme al Régimen Municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del Cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera en ellos mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente al Justicia Mayor..."⁵⁰

De este modo quedó instalada la primera población europea en lo que habría de llamarse Nueva España, y fue también la primera de América Continental.

La principal institución política en los pueblos españoles era el **Cabildo o Consejo Municipal**; de ahí la importancia de establecer este como primer acto en la fundación de un pueblo colonial.

En el año de 1521 se fundó el primer municipio en el Valle de México, que fue el de Coyoacán; ahí estuvo sesionando de agosto de 1521 hasta marzo de 1524, trasladándose a lo que más tarde sería la ciudad de México luego de que la misma estuvo en condiciones de ser poblada.

"El cabildo se componía de la Justicia, o sean los Alcaldes Ordinarios, y los Regidores. Los dos alcaldes eran elegidos el primer día de cada año, juramentaban el cargo y recibían las varas que simbolizaban el oficio; servían hasta el 31 de diciembre; no podían ser reelegidos hasta pasados dos años y después de rendir su juicio de residencia ante un oidor designado por la audiencia

⁵⁰Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 98

Debían ser personas honradas, hábiles y suficientes, que supieran leer y escribir; tenían que ser vecinos y podían ser militares pero no oficiales de la real Hacienda, prefiriéndose a los primeros descubridores, pacificadores y pobladores especialmente a sus descendientes, pero no consta que el primer criollo nacido en México, Antonio de Contreras, hijo del conquistador Diego de Aguilar Campo, haya ocupado un cargo público".⁵¹

"Por lo que se refiere a las funciones judiciales, tenían jurisdicción civil y criminal en la ciudad, pero sólo criminal en quince leguas, enviando las apelaciones de sus decisiones a la Audiencia de México, a la que se dieron en exclusiva las causas de indios."⁵²

El régimen municipal más tipificado y completo, fue el de la Ciudad de México. Su ayuntamiento estuvo formado por un Alcalde Mayor, un Mayordomo, un Escribano, dos Alcaldes comunes y Ocho Ediles. En cada municipio de la Nueva España había una planilla semejante.

Durante la colonia, los municipios sufrieron diversos cambios. Al principio se formaban por cabildos cuyos miembros eran electos por el pueblo; posteriormente, este sistema democrático se sustituyó por el cacicazgo, de manera que por muchos años los cabildos fueron propiedad de unas cuantas familias, donde los cargos se heredaban a los hijos. El cargo de regidor se podía comprar a la Real Almoneda o se obtenía por concesión del Rey.

Luis Vázquez León cuando nos habla de su visión antropológica del municipio apunta que: "...no podemos ignorar que bajo el orden político-administrativo del poder centralizado, el cabildo forma parte constitutiva de estructuras de poder más amplias. Tenemos así que en la Colonia la distribución del poder iba de la corona al consejo de Indias, de éste al Virrey y la Audiencia, para descender en el ámbito provincial y distrital a los gobernadores, corregidores,

⁵¹ Ibidem. Pág. 35

⁵² Loc. Cit.

alcaldes mayores y menores y tenientes de corregidor, último eslabón político-administrativo trabado a los gobiernos indígenas.⁵³

Más adelante apunta que "...mediante esta estructura el estado colonial se aseguraba la recaudación del tributo, la administración y el empleo de los bienes de comunidad, el repartimiento de mano de obra indígena y la implantación de su orden moral y religioso."⁵⁴

El reconocimiento a los Derechos Humanos se inicia desde la época colonial cuando se procuró por medio de las Leyes de Indias cierta protección a la población indígena que era objeto de abuso y hasta esclavitud por parte de españoles, criollos y mestizos.

El municipio en nuestro país cobró importancia a finales de la Colonia como anuncio del México Independiente; el Cabildo de la Ciudad de México en 1808 se levantó en protesta por la usurpación francesa a España, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales y proclamando el reconocimiento de la soberanía de los pueblos. Sin embargo, de inmediato españoles y autoridades virreinales sofocaron este pronunciamiento y es así que el municipio tuvo desestima política en el resto del periodo colonial, aunque, por otro lado, es el germen de las luchas de independencia y revueltas revolucionarias del siglo XIX.

La situación del municipio mexicano, a principios del siglo XIX se vio afectada por la inestabilidad política generada por el movimiento de independencia, las luchas internas por el poder, los intentos españoles de reconquista y el desgaste producido por la guerra, principalmente por sus efectos económicos y financieros. Tales circunstancias relegaron la figura del municipio a un segundo plano.

"De 1808 a 1810, el estado de nuestros municipios fue el mismo; no hubo texto legislativo ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba".⁵⁵

⁵³Ibidem. Op. Cit. pág. 98

⁵⁴Loc. Cit.

⁵⁵Rendón Huerta Barrera, Teresita. La Reforma Municipal. Pág. 103

En este periodo en que se gestaba e iniciaba el movimiento de independencia, el interés estaba puesto en otros puntos prioritarios, como la consecución, garantía y respeto de los Derechos del Hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud y muchos otros principios esbozados en los ideales de Don Miguel Hidalgo y Costilla y de Don José María Morelos y Pavón.

La lucha por su Independencia planteaba en México la existencia de derechos fundamentales como la Libertad y los principios de Igualdad y Propiedad considerados por Morelos en el documento llamado "Sentimientos de la Nación"

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz en México, el 30 de septiembre de 1812, se estableció la organización de los municipios. A través del texto constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera.

La Constitución de Cádiz decía que el Ayuntamiento se conformaba por el Alcalde o Alcaldes, Regidores y el Procurador Síndico. Este ayuntamiento debía ser presidido por el Jefe Político en la cabecera del Distrito que le correspondiera.

La figura de Prefecto o Jefe Político es de origen francés. Este cargo tenía la función de representar al Gobierno Central en el departamento o partido, por lo que es una mezcla de organización provincial y municipal.

1.3.3.2 MEXICO INDEPENDIENTE

Consumada la independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los Ayuntamientos, pero dejó vigentes las normas provenientes de la Constitución de Cádiz.

Una vez que fue coronado Iturbide el 21 de julio de 1822, inició su reinado en medio de una agitación generalizada. Sus enfrentamientos en el congreso con los Borbonistas y los Insurgentes lo llevaron a disolverlo y crear, el 2 de noviembre, la

Junta Nacional Instituyente, la que un mes y medio después suscribía en la ciudad de México el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

En este Instrumento, se regulan los derechos de Libertad, Igualdad y Propiedad.

La primer constitución Federal se promulgó el 4 de octubre de 1824; en ella se estableció un Gobierno Republicano, Federal y Representativo, bicameral, con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal. Esta constitución en ninguna de sus partes hace referencia al municipio y deja en libertad a los estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente, sin oponerse a dicha constitución ni al acta constitutiva.

También aquí, la Constitución Federal consagra derechos fundamentales de igualdad, seguridad jurídica, propiedad, derecho de libre expresión y de no-retroactividad de la ley.

El proyecto de Constitución de 1842 y las "Bases Orgánicas" de 1843, estipulaban como derechos individuales los de libertad, propiedad, seguridad e igualdad.

Al surgir el organismo propuesto por Ponciano Ariaga llamado "Procuraduría de los Pobres" en 1847, se presenta el primer intento formal para vigilar la defensa de las personas desvalidas ante los abusos que pudieran cometer contra ellos la autoridad, funcionario o agente público.

Es notorio que la Procuraduría de los Pobres tuviera gran parecido con las actuales Comisiones de Derechos Humanos.

Don Ponciano Ariaga también tuvo una importante colaboración en la elaboración del proyecto de texto de la Constitución de 1857. Dicho documento en su artículo primero decía: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia

declara, que todas las leyes y autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente constitución".⁵⁶

El 10 de abril de 1864 Maximiliano de Habsburgo aceptaba la corona de México y, un año después, expidió el **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano**, por medio del cual el país quedó dividido en Departamentos y estos en Distritos que a su vez contenían las Municipalidades.

"En la dictadura del general Porfirio Díaz, los municipios eran el engranaje del sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida municipal. Los Prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado".⁵⁷

"Los prefectos políticos durante su función despertaron un odio incontenible dentro de la población, motivo por el cual la revolución consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre, de esta manera el problema de la falta de autonomía municipal, cobró importancia en la lucha revolucionaria".⁵⁸

El gobierno del estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre por ley del 28 de octubre de 1911.

El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza publicó en Veracruz un decreto a través del cual se constituyó uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la constitución de 1917, en el que se manifiesta:

"Artículo Único.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos... Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su

⁵⁶ Tena Ramirez, Felipe. Leves Fundamentales de México 1802-1992. 17ª Edición. Editorial, Porrúa. México 1992. Pág. 573.

⁵⁷ Instituto Nacional de Administración Pública A.C. Manual de Administración Municipal. Pág. 23.

⁵⁸ Ochoa Campos, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Pág. 341

organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado".⁵⁹

La lucha armada se prolongó hasta el año de 1916, en que finalmente triunfa Venustiano Carranza, quién ya en el poder como primer jefe del ejército constitucionalista, convoca ese mismo año al Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, en el cuál se sostiene un enconado debate sobre el municipio, toda vez que se discutieron varias concepciones del municipio libre y se indicó en repetidas ocasiones que sin independencia económica, no podría existir autonomía política. El resultado fue que Venustiano Carranza, presentara el mismo proyecto que había promulgado como reforma al artículo 109 de la constitución de 1857.

Así el artículo 115 de la Constitución General de la República en su texto original de 1917 quedó plasmado en la forma siguiente:

TITULO QUINTO

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

ARTÍCULO 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las siguientes bases:

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

⁵⁹ Secretaría de Gobernación, El Municipio Mexicano. Pág. 122.

El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.⁶⁰

⁶⁰Loc. Cit.

CAPITULO II EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA

México es municipal por naturaleza, por su índole topográfica. Basta con remitir a lo muy fragmentado de su geografía para entender el porqué de tantas "naciones municipales diferentes". También es municipalista por razones étnicas. Es muy sabido que en pocos países del mundo concurren tantas etnias de habla diferente como aquí.

El Municipio constituye el primer espacio de la vida social, el lugar de encuentro del hombre con sus semejantes para hacer vida de grupo, respondiendo, así, a su naturaleza de animal político como dijera Aristóteles.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los gobiernos federal y estatales, según sus respectivas esferas de competencia, señaladas en la constitución federal y en las de los estados.

La soberanía popular y la soberanía nacional se impusieron a las fuerzas centralizadoras; por eso, la democracia es el método para generar la fuerza que permitió avanzar hacia la descentralización.

La prioridad es el hombre y la comunidad; y el municipio es la célula de la democracia y la escuela de la libertad.

2.1 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Constitución enumera ciertos derechos del individuo llamados también fundamentales, que expresa y concretamente se sustraen de la invasión del Estado.

Tales derechos se clasifican teóricamente en dos categorías: derechos del individuo aislado y derechos del individuo relacionado con otros individuos.⁶¹

Todos son derechos de la persona frente al Estado, pero la primera categoría comprende derechos absolutos, como la libertad de conciencia, la libertad personal protegida contra las detenciones arbitrarias, etc.; en tanto que la segunda clase contiene derechos individuales que no quedan en la esfera del particular, sino que al traducirse en manifestaciones sociales requieren la intervención ordenadora y licitadora del Estado, como la libertad de cultos, la de asociación, la de prensa, etc.

La parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre recibe el nombre de "dogmática".⁶²

El capítulo primero de la Constitución, que comprende 29 artículos, se refiere a los derechos fundamentales, por más que existan dispersos en los restantes artículos de la Constitución algunos otros de esos derechos.⁶³

El segundo principio que antes hicimos referencia, es complemento del primero ya que la garantía orgánica contra el abuso del poder está principalmente en la división de poderes.

La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al poder público es la parte orgánica.

En nuestra Constitución todo el título tercero, desde el artículo 49 hasta el 107, trata de la organización y competencia de los poderes federales, en tanto que el título cuarto, relacionado también con la parte orgánica, establece las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Además de las partes orgánica y la dogmática, pertenecen a la Constitución en sentido material los preceptos relativos a la superestructura constitucional, la cual

⁶¹Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Edición. México 1987. Pág. 23

⁶²Loc. Cit.

⁶³Loc. Cit.

cubre por igual a los derechos del individuo, a los poderes de la Federación y a los poderes de los Estados.⁶⁴

Son los preceptos los artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136, que aluden a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la Constitución y a su inviolabilidad.

Se debe considerar que nuestra Constitución contiene otras normas jurídicas que no forman parte de esta en sentido material, que son aquellas que por su índole deberían estar en las leyes ordinarias, pero que se inscriben en la Constitución para darles un rango superior al de las leyes comunes y excluirlos en lo posible de la opinión cambiante del parlamento, dificultando su reforma mediante el procedimiento estricto que suele acompañar a las enmiendas constitucionales.

"De conformidad a nuestro régimen de gobierno federal, el municipio tiene por ley, el derecho y la obligación de participar en la aplicación del régimen jurídico que México, como nación independiente y soberana, se ha dado para garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes."⁶⁵

Por ello, la estructura municipal se rige por un conjunto de normas, dentro de nuestro orden constitucional: la Constitución Federal crea el Municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de configurar su régimen municipal y establece los principios políticos que deben inspirarlo.

En el artículo 115 de la Constitución federal se establece que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

En el contenido del artículo 115 se indican las características, facultades y atribuciones específicas que tiene el municipio para satisfacer las necesidades de la comunidad. Sus características constitucionales son las siguientes:

⁶⁴ Ibidem. Pág. 24

⁶⁵ Manual de Administración Municipal. Op. Cit. Pág. 27

Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa y proporcional no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros; y las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

"Los municipios con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública

i) Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

En esta facultad se reconoce que el gobierno municipal es el responsable directo para proporcionar a la comunidad, los servicios públicos que son indispensables para el desarrollo comunitario".⁶⁶

La constitución señala en su artículo 115 fracs. IV para la hacienda municipal que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso, provendrán de:

- a) Ingresos sobre la propiedad inmobiliaria
- b) Ingresos por participaciones federales
- c) Ingresos por la prestación de servicios públicos.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de ingresos serán aprobados por los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos.

En el artículo 31 fracción IV corresponde a los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que residan, de una manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por lo que corresponde a las facultades del Congreso de la unión, en el artículo 73 fracción XXIX se establece que Las entidades federativas participarán

⁶⁶ Ibidem. Pág. 29

en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

En materia de empréstitos, el artículo 117 fracción VIII asienta que **Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas o productivas.**

En materia de gobernación, la Constitución establece en el artículo 130 que la autoridad municipal tendrá la obligación de llevar un libro de registro de los templos. **De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de su encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado.**

En lo referente al cumplimiento de los deberes de la ciudadanía frente al poder público, el artículo 31 fracción II preceptúa que los mexicanos tienen la obligación de asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar que resida, para recibir educación cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Dentro de las obligaciones de los ciudadanos, la Constitución establece que deben inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes. (Art. 36 fracción I.)

En la fracción V del mismo artículo 36, los ciudadanos deberán desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y los de jurado.

El municipio participa en el desarrollo de la personalidad humana y además en la preservación y fortalecimiento de la identidad nacional con el cumplimiento del artículo 3º constitucional que establece: la educación que imparta el Estado – federación, Estados y Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas

las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, y agrega que... El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y Municipios...

El Congreso dictará las leyes encaminadas a unificar y coordinar la educación en toda la República (Artículo 73 fracción XXV).

2.1.1 EL ARTÍCULO 115

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, el municipio libre constituye la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados.

El precepto constitucional le atribuye una autonomía para el cumplimiento de sus fines propios; prohíbe que exista una jerarquía intermedia entre el municipio y el gobernador de la entidad respectiva; impone a los ciudadanos la obligación de contribuir, mediante el pago de los impuestos, al sostenimiento de los gastos propios de los municipios; concurre con la federación y los estados a la función educativa en cuanto parte integrante del estado.

Del año de 1917, en que entró en vigor la Constitución General de la República, el artículo 115 Constitucional ha sido objeto de siete reformas. Estas modificaciones al texto constitucional se realizan en 1933, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983 y 1987.

"La reforma constitucional de 1933 tomó como propósito fundamental garantizar el principio de no-reelección; quedó establecido desde entonces que los **presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos**

popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”⁶⁷.

“En los años del régimen de gobierno del presidente Miguel Alemán, 1947, el Congreso aprobó la adición a la fracción primera, con el fin de incorporar a la mujer a la vida municipal, a partir de su participación como sujeto del voto activo y pasivo.”⁶⁸

“En el año de 1953, el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortínez, inició una ley para reformar el artículo 34 Constitucional, otorgando expresamente a las mujeres la calidad de ciudadanas. La misma reforma constitucional implicó, en tal virtud, la supresión de la adición al artículo 115 constitucional, establecida con anterioridad, relativa al derecho de la mujer para poder votar y ser votada.”⁶⁹

“En 1976, a iniciativa del presidente Luis Echeverría, se adicionaron dos fracciones más al artículo 115 constitucional con el objeto de que en el problema de los asentamientos humanos tuvieran competencia concurrente y ordenada los tres niveles de gobierno para que, de la misma manera pudiera regularse el desarrollo de centros de población en circunstancias especiales.”⁷⁰

“En 1977, al inicio de la administración del presidente José López Portillo, se incorporó el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

La adición a la fracción tercera, tenía como propósito apoyar la naciente reforma política en materia de régimen de partidos y en el proceso electoral de las esferas federal, estatal y municipal.”⁷¹

En 1982, las reformas propuestas por el presidente Miguel de la Madrid, abarcan diversos tópicos a saber:

⁶⁷ Ibidem. Pág. 23

⁶⁸ Loc. Cit.

⁶⁹ Ibidem. Págs. 23, 24.

⁷⁰ Loc. Cit.

⁷¹ Loc. Cit.

Reformas de carácter político, se facultaron a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros, previa garantía de audiencia, ya que había constituciones locales y leyes orgánicas que otorgaban esta facultad a los gobernadores.

Reformas de índole jurídica, se establecieron fórmulas proporcionales para la asignación de regidurías ya que anteriormente sólo se permitían en ayuntamientos de más de 300 mil habitantes, que en el territorio federal no son muchos.

Reformas en materia de servicios públicos, en materia de participaciones se estableció que se entregarían por los gobiernos de los estados a los ayuntamientos, sin condición de ninguna clase.

Reformas al ámbito tributario municipal, se determinaron los gravámenes a la propiedad raíz, que eran cobrados y administrados por los ayuntamientos.

Reformas en materia de desarrollo urbano, en materia urbana se otorgaron facultades a los ayuntamientos para la zonificación y determinación de reservas ecológicas.

Reformas en materia de trabajo, se facultaron a las legislaturas de los estados para normar las relaciones de los servidores públicos y los gobiernos de los estados, así como la de los ayuntamientos y sus regidores.

Reformas al sistema de coordinación intergubernamental, Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para elaborar presupuestos de egresos, se ampliaron sus facultades reglamentarias, se determinaron los servicios públicos de índole municipal.

Y finalmente en el artículo 2º transitorio se señalaba que en el término de un año las legislaturas de los estados procederían a adecuar su marco jurídico en concordancia con lo establecido en estas reformas.

En 1987 fueron modificadas las fracciones IX y X del artículo 115, para convertirse en la fracción VI del artículo 116, en materia de representación

proporcional en los ayuntamientos y otorga facultad a las legislaturas de los estados para expedir leyes en materia de trabajadores al servicio de los municipios.

Es importante mencionar que hasta los inicios del presente siglo, la duración de los cargos de gobierno en los municipios, era de un año; aunque ya se ha señalado que en la época de la colonia había cargos que eran vitalicios; y es hasta mediados de la década de los veinte en que se definió en la mayoría de las leyes orgánicas municipales de los estados, que los puestos de los integrantes del ayuntamiento durarían dos años para posteriormente en la década de los cuarenta, aumentarse a tres.

Así encontramos como conclusión a todo este desarrollo histórico del municipio que sus **características básicas** son las siguientes:

*El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que componen la federación.

*Libertad municipal, es el atributo de los municipios; se caracteriza por la autosuficiencia de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales, sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.

*El municipio es una persona moral de derecho público.

*El municipio es una entidad de descentralización política y administrativa territorial.

*El municipio tiene personalidad jurídica que le da capacidad de sujeto de derechos y obligaciones y de manejar su patrimonio conforme a la ley.

*El municipio no está sujeto a las potestades jerárquicas de los poderes nacionales ni estatales.

*La esfera de competencia del municipio se fija conforme al criterio del interés municipal, esto es, a lo que le interesa a los vecinos del municipio, como afectados y por poseer las facultades técnicas, administrativas y económicas para atender por sí y directamente ese interés.

*Los ayuntamientos no poseen facultades jurisdiccionales ni legislativas. Sólo tienen potestad para reglamentar sus competencias o las leyes que expida el Congreso.

*El municipio es el agente político del desarrollo económico y social de sus comunidades.

*El municipio es el elemento que cohesiona y da vigencia a nuestro estado democrático y social de Derecho.

2.2 LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

La Constitución Política del Estado de México ha dedicado un capítulo específico al Municipio, en el mismo se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución General, en virtud de que lo enmarca jurídicamente y alude en forma general a la competencia territorial, a su actuación legal y las facultades administrativas.

De igual forma consigna el número, denominación y límites de los Municipios, la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación y supervisión de un Municipio, el patrimonio y hacienda, y las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de sus dependencias. Podemos señalar que las disposiciones contenidas en la constitución estatal, son de carácter general con respecto al municipio puesto que se contempla la existencia de una ley específica que trata con mayor detalle todo lo referente al Municipio.

En el marco de la modificación que sufrió el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en estricto y absoluto respeto al Pacto Federal, el Gobierno del Estado de México elevó a rango de la Constitución Local la creación de un organismo de Derechos Humanos, que tuvo lugar al adicionarse con el artículo 125 Bis la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, según Decreto número 77, emitido por la Legislatura del

Estado el 9 de abril de 1992, y publicado en la "Gaceta de Gobierno" del día 21 del mismo mes y año.

2.3 LA LEY ORGANICA MUNICIPAL

Las leyes orgánicas Municipales, llamadas en algunos casos Códigos, venían tomando como base las Constituciones locales, pero en la actualidad el fundamento se tendrá que tomar del artículo 115 Constitucional.

Estas leyes son expedidas por los Congresos Estatales y norma jurídicamente la vida del municipio.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México dentro de las disposiciones generales señala en su artículo primero que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo segundo expone que los Municipios del Estado organizarán y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente ley y en lo interno, se regirán por sus propios Bandos Municipales, los cuales tomarán como base de su formación las Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus fines todas las competencias que no estén expresamente atribuidas por las leyes a la Federación o al Estado.

Su contenido abarca principalmente: del desarrollo municipal estableciendo que los Municipios para el desarrollo de sus fines, aprovechamiento de sus recursos, creación, expansión, reestructuración, conservación y mejoramiento de Centros de Población y Servicios Públicos, formularán Planes y Programas en los términos de la Ley de la Materia; de la organización territorial proponiendo su división para cumplir estos fines en: delegaciones, subdelegaciones, sectores o secciones y manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por cada uno de ellos; también habla de las categorías y denominaciones políticas que tendrán los centros de población de acuerdo a su importancia, grado de concentración

demográfica y servicios públicos, fijando las bases para modificar estas denominaciones; también toca el tema de la población con referencia a quienes residen en el municipio habitual o transitoriamente y como se adquiere y pierde la vecindad.

La Ley Orgánica Municipal en su título segundo nos habla del régimen gubernamental del cual hablaré más adelante.

Capítulo importante el que habla de los organismos auxiliares dentro de los cuales encontramos a las autoridades auxiliares, las comisiones de planificación y desarrollo, y los consejos de participación municipal.

El título cuarto habla del régimen administrativo destacando la secretaría municipal, la hacienda municipal, los servicios públicos, y los actos administrativos municipales.

El título quinto toca el tema de la seguridad pública.

"También se establece en la Ley Orgánica Municipal lo referente a la expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno cuyo contenido en forma general a continuación se indica: Disposiciones Generales, nombre y escudo como símbolos representativos. Integración del territorio municipal, del Gobierno y órganos municipales. Autoridades municipales y administrativas. De la Población. Derechos y Obligaciones de los vecinos. De los servicios Públicos. De la salud. De la protección y de la ecología urbana. De las actividades de los particulares. De la instrucción pública. De la asistencia a la niñez. Del procedimiento administrativo. Orden y seguridad del comercio y del trabajo. Del derecho a la propiedad. De las sanciones y su aplicación. De los recursos administrativos. De los padrones municipales. De la participación comunitaria."⁷²

Por otra parte "los municipios de hoy en día deben estar atentos a la exigencia universal de respeto a los derechos humanos inherentes a cada persona,

⁷² Oropeza, Humberto y Luna, David. Contaduría y Administración del Municipio. Pág. 37

en razón de que ninguna autoridad política o administrativa puede ser ajena a este respeto absoluto de tan fundamentales prerrogativas de todo ser humano".⁷³

Así el Ejecutivo del Estado de México en el mes de diciembre del año de 1994 envió a la legislatura local, una iniciativa de adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el 6 de Enero de 1995 se publica el Decreto número 65 en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, dando lugar a la creación a partir de esa fecha, de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos.

2.3.1 INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO

El ayuntamiento, por disposición constitucional: es el órgano de gobierno que administra al municipio, es designado por voto popular directo de la población y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

La administración municipal se lleva a cabo por un cuerpo colegiado llamado ayuntamiento, comisiones, organismos descentralizados y, en forma auxiliar, por consejos de participación ciudadana. Además, con el personal administrativo encargado de ejecutar los servicios públicos y administrativos de la municipalidad.

Constituye un cuerpo deliberante con facultades no sólo de carácter consultivo, sino principalmente con facultades decisorias.

Es renovado cada periodo de tres años y asumirá la máxima representación política del municipio encauzando los diversos intereses sociales hacia la promoción del desarrollo, dar plena vigencia al estado de derecho y por medio del gobierno del estado robustecer el pacto federal.

⁷³Derechos Humanos, Organo Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, N° 24. Pág. 5

El ayuntamiento se integra por un presidente municipal uno o más síndicos y regidores de mayoría relativa y representación proporcional electos mediante el voto libre, secreto y directo.

El presidente municipal es el miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos que surjan del mismo, así como de realizar la administración del municipio, velando por la correcta ejecución de los programas de obras y servicios públicos. Es decir: "es la institución en donde descansa la primera autoridad municipal, sus facultades y responsabilidades son de naturaleza política y administrativa. La presidencia municipal se deposita en un presidente municipal quien personifica la representación de la ciudadanía y simboliza la libertad y autonomía del municipio frente a los poderes nacional y estatales y ante la sociedad. Su responsabilidad dentro del ayuntamiento es la de ser ejecutor directo de sus acuerdos y en las deliberaciones tener voto de calidad".⁷⁴

Según la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 48 establece que tendrá las siguientes atribuciones:

Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;

Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;

Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;

Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;

Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;

Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal.

⁷⁴Manual de Administración Municipal. Op. Cit. Pág. 38

Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación ciudadana;

Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;

Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros Ayuntamientos;

Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;

Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;

Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de la Ley Orgánica Municipal;

Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;

Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;

Informar por escrito al ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;

Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;

Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del Calendario Cívico oficial;

Las demás que le confiera la Ley orgánica Municipal y otros ordenamientos.

Los Síndicos municipales, se encargan de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente, realizando ocasionalmente funciones de ministerio público en los municipios en donde este no existe.

Ahora bien los fundamentos jurídicos del síndico municipal en el Estado de México los encontramos en la Constitución Política del propio Estado, así mismo la Ley Orgánica Municipal del Estado de México nos señala los fundamentos bajo los cuales ejercerán sus funciones, tal como lo disponen los artículos 52, 53 y 54.

De manera general los síndicos municipales tendrán las siguientes funciones y atribuciones.

Tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.

II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;

III. Cuidar que la aplicación de los gastos se lleve a cabo llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;

V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;

VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;

VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;

VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;

IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la propiedad;

X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;

XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, y XVI, y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales sin la autorización expresa del ayuntamiento.

El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda.

El cargo de síndico municipal es de elección popular y se considera en orden jerárquico dentro del cabildo el segundo en importancia, después del Presidente Municipal que es el primero en el cabildo, y sus funciones y atribuciones se encuentran debidamente establecidas como ya mencionamos anteriormente.

Es de especial importancia considerar las características del Síndico Municipal, ya que dentro del apartado final de esta investigación, propondremos otras alternativas dentro de las cuales queda encuadrada la figura de este elemento municipal en la defensa de los Derechos Humanos.

Los regidores son miembros del ayuntamiento que se encargan de vigilar que el ejercicio de la función pública municipal, se desarrolle conforme a las disposiciones legales y la prestación de los servicios públicos sea correctamente prestada a la comunidad en general.

Según el artículo 55 de la multicitada ley, son atribuciones de los regidores, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II. Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta ley;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- V. Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;
- VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

El artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México señala de manera textual lo siguiente: "Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados síndicos y regidores, cuyo número se determinará en razón directa del municipio que representen, como lo dispone la ley orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia".

Queremos señalar la importancia del artículo 115 de la propia constitución política del estado, el cuál a la letra dice: "En ningún caso los ayuntamientos como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del Presidente Municipal, ni

este por si solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales”.

Así de todo lo anterior comprendemos que el ayuntamiento actúa como órgano colegiado y sus integrantes tienen funciones específicas que desempeñar, estando impedidos de realizar funciones diversas a las que la propia ley les confiere en forma individual o como órgano colegiado.

2.3.2 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL CABILDO

Las atribuciones de los ayuntamientos municipales se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como de la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales, como la reglamentación municipal.

El artículo 123 de la Constitución Política local, establece que los ayuntamientos desempeñarán dos tipos de funciones:

- a) Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio.
- b) Las de inspección, referidas al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

De igual forma el artículo 124 de la misma constitución señala que los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, el cuál será promulgado y publicado el día 5 de febrero de cada año.

La ley Orgánica Municipal del Estado de México en su título segundo, capítulo segundo, relativo al funcionamiento de los ayuntamientos, señala lo siguiente en su artículo 27: **los ayuntamientos como órganos deliberantes deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia.**

En otras disposiciones el mismo documento nos señala la forma de sesionar, su frecuencia, lugar, procedimientos y formalidades requeridas para tomar acuerdos, así como la importancia de asentarlos en un libro de actas en forma extractada, y cuando éstos se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal, la puntualización para que consten íntegramente en el libro de actas firmándose en ambos casos por los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la gaceta municipal para conocimiento de los habitantes del municipio.

El artículo 31 de la propia Ley Orgánica Municipal del Estado de México nos señala en su fracción primera que son atribuciones de los ayuntamientos "expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sea necesario para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones".

En su fracción tercera establece que puede proponer ante la legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado.

En su fracción novena ordena que se pueden crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.

Para efectos de nuestro estudio, en la fracción novena Bis, se establece que podrá "crear en el ámbito de sus respectivas competencias una coordinación municipal de derechos humanos, la cuál será autónoma en sus decisiones".

Al hablar de esta autonomía, coincidimos en que aunque generalmente es otorgada por la ley que le da origen; no basta sólo el argumento legal, pues necesariamente debe existir el reconocimiento y el respeto a esta prerrogativa.

En la medida que se reduce la autonomía de la coordinación municipal, de hecho o de derecho, se pierde su espíritu real en detrimento del cumplimiento del objetivo para el cual se crea la institución.

Quando el ayuntamiento puede crear dentro de sus facultades a las comisiones municipales de derechos humanos, y a propuesta del Presidente Municipal, nombrar al comisionado, surge la interrogante de que tan autónoma podrá ser esta en sus decisiones, y que tan imparcial podrá ser el comisionado, entendido esto como el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas presumiblemente, inclinarse hacia la autoridad municipal que le nombró.

Sólo cuando se entienda que el comisionado municipal no surge como adversario de otras instituciones ni de autoridades o servidores públicos, sino como colaborador de éstos, se podrá garantizar con los fundamentos que sostienen su existencia.

Al encontrar que la vigencia del orden jurídico y el respeto a los derechos humanos no dependen sólo de señalarlos en la ley, el legislador consideró propicio que el pueblo y su gobierno fortalezcan sus relaciones mediante la suma de voluntades para que el ejercicio de su autonomía se traduzca en respeto a las garantías individuales, principalmente las de la población más necesitada y vulnerable.

Con todo el torrente histórico que precede al municipio, se tiene que convenir en que su misión aun dista de estar cumplida; mucho más tendrá que ventilarse para alcanzar a plenitud la condición de espacio de libertad y de justicia, de organización política comunitaria y de independencia que lo hicieron surgir.

CAPITULO III LOS DERECHOS HUMANOS, LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU MARCO CONSTITUCIONAL

3.1 LOS DERECHOS HUMANOS

"Diversos tratadistas coinciden en señalar que los derechos humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural –incluidos, los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas- que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente".⁷⁵

"Otro concepto señala que son un conjunto de atribuciones y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana, reconocidos o no por la ley, necesarios para el desarrollo integral del individuo".⁷⁶

"Positivamente podemos afirmar que son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes al Estado y conceden facultades a las personas."⁷⁷

Mireille Roccatti dice que *los "Derechos Humanos son aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, al ser garantizados por el orden jurídico"*.⁷⁸

La noción de los Derechos Humanos es, en gran parte, producto de la historia y de la civilización y, por tanto, sujeta a evolución y modificación.

De hecho también la concepción de los Derechos Humanos ha conocido varias etapas. En su origen surgió como concepto político que se traducía en el respeto por parte del Estado, de una esfera de libertad y autonomía de la persona humana.

⁷⁵ Roccatti, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. Pág. 12.

⁷⁶ Ibidem. Pág. 12

⁷⁷ Ibidem. Pág. 13

⁷⁸ Ibidem. Pág. 14

En otros términos, el Estado estaba obligado a no intervenir en esta esfera de los Derechos Civiles, es decir de los derechos que miran a la protección de la vida, libertad, seguridad e integridad física y moral de la persona humana. Estos Derechos provienen en su conjunto de una concepción individualista.

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

Finalmente la aparición de la noción de los derechos económicos, sociales y culturales formando una categoría distinta, es un fenómeno más reciente.

El goce efectivo de estos derechos debe ser asegurado por el Estado o por su intermediación. En esta perspectiva, el estado es el promotor del bienestar económico y social mientras que, antes, representaba la autoridad responsable de la protección y del mantenimiento del orden público y de la seguridad de todos. El estado moderno es o debería ser un instrumento al servicio de todas las personas que dependen de su jurisdicción y que les permite el pleno desarrollo de sus facultades tanto en el ámbito individual como colectivo.

El papel del Estado en materia de derechos humanos también ha evolucionado considerablemente y no únicamente en los derechos económicos, sociales y culturales sino en el conjunto de los Derechos Humanos en la medida en que los poderes públicos tienen también el deber de asegurar los Derechos Civiles y Políticos contra todo ataque por parte de aquellos sectores sociales que disponen de un mayor poder económico, tecnológico y científico.

Desde el punto de vista del objeto y contenido de los derechos humanos, éstos comprenden tres grandes tipos o grupos de derechos, expresados y generalmente reconocidos por las constituciones de la gran mayoría de los países, así como por los más importantes instrumentos internacionales de carácter general sobre la materia en: Los Derechos Civiles, Los Derechos políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La mayoría de las constituciones de los países occidentales reconocen los derechos humanos bajo la forma de un catálogo o una declaración de los Derechos

y Libertades fundamentales de la persona humana, y bajo denominaciones como Declaración de derechos, Garantías Individuales, Derechos del pueblo o derechos individuales. Como parte integrante de tales catálogos o declaración de los derechos humanos, deben quedar comprendidos desde luego todos aquellos recursos, mecanismos o procedimientos previstos para la defensa de los Derechos Humanos.

Entre los mismos cabría citar el Habeas Corpus, El amparo, El Ombudsman, El Defensor del Pueblo etc.

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, el tema de los Derechos Humanos se internacionalizó al surgir declaraciones universales y regionales, la creación de Comisiones y Cortes regionales y pactos y protocolos sobre esta materia.

Jorge Carpizo dice que "cada día más Estados aceptan la competencia de las Comisiones y Cortes, aunque en nuestro continente el proceso es lento; también señala que hoy en día los individuos pueden recurrir directamente a las instancias internacionales, siempre y cuando se hayan previamente agotado las internas".⁷⁹

Los derechos humanos definen el área que es propia a la dignidad de las personas y la cual debe ser respetada por las autoridades, pues en las relaciones entre un funcionario público que representa el poder del Estado y un particular, la relación será desigual, de ahí que el Derecho proteja al particular para que todos sus derechos sean preservados al tener que actuar el funcionario público de acuerdo con el principio de legalidad, adquiriendo mayor importancia cuando hablamos de los derechos inherentes a la naturaleza humana.

La institución del Ombudsman ha sido y es exitosa como instrumento flexible y antiburocrático para combatir la arbitrariedad y la impunidad, y en muchos países se ha convertido en una de las mejores armas para la Protección de los derechos Humanos.

El Lic. Jorge Carpizo "dice que los derechos humanos, en los últimos cuarenta y cinco años, han internacionalizado su defensa; y que su carácter

⁷⁹ Carpizo Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman. Pág. 65

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

progresivo se ha ampliado en forma considerable. Sin embargo, lo que aún queda por hacer para su protección real, en la inmensa mayoría de los países, es tan grande que a veces se puede sentir desánimo cuando, por el contrario, hay que verlo como un formidable reto que se tiene que enfrentar y superar.

Continúa diciendo que en los próximos años y décadas, tres temas serán recurrentes por su singular importancia: los Derechos humanos, la Justicia social y la ecología. La justicia social y la ecología son parte de los Derechos humanos, pero por sí mismos tienen tal peso que deben enunciarse en forma separada.

Y finalmente el Sr. Carpizo afirma que la institución del Ombudsman ha sido y es exitosa como instrumento flexible y antiburocrático para combatir las arbitrariedades y la impunidad, y en muchos países se ha convertido en una de las mejores armas para la protección de los Derechos Humanos.⁸⁰

3.2 ARTICULO 102 APARTADO B DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En la jerarquía del orden jurídico se encuentra en primer término la Constitución.

Esta estableció, mediante la adición del apartado B al artículo 102, de diciembre de 1991, los alcances de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los siguientes términos:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerá organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga 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

⁸⁰Ibidem. Pág. 71

Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados."

"Delimitada, pues, la competencia de la CNDH por la Constitución, la Ley se enmarcó y ajustó a ella de la siguiente manera: en cuanto a validez espacial, la Ley se aplicará en todo el territorio nacional. Respecto de la validez personal, la Ley cubre a todos los mexicanos –sin distinción de ningún tipo- y a extranjeros que se encuentren en el país, lo que descarta cualquier requisito de residencia, modalidad migratoria o formas de tránsito (art. 1º)".⁸¹

"Con relación a la validez material o contenido de la Ley, respetó la delimitación constitucional en el doble sentido de competencia positiva y negativa (incompetencia)".⁸²

Su competencia positiva le indica cual si debe ser el ámbito de su actuar, en este caso establecer organismos de protección de los derechos humanos con cinco funciones esenciales: protección, observancia, promoción, estudio y divulgación.

Su competencia negativa, cuando le indica expresamente cuál no puede ser ese ámbito: asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

⁸¹ Rabasa Gamboa, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México Pág. 7.

⁸² Loc. Cit.

3.3 TRATADOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LOS DERECHOS HUMANOS

Los Derechos Humanos resultan un tema tan antiguo como la historia misma del hombre, ya que desde Babilonia se mencionaban muchos de ellos, como algo inherente a la misma esencia del hombre pues brotaron directamente del mismo hombre por el solo hecho de ser humano.

La autoridad pública no los crea, sino que simple y sencillamente debe reconocerlos y protegerlos ya que sin ellos poco significaría.

El fundamento de los derechos humanos se encuentra en la dignidad de la persona humana que exige reconocer no solo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta doctrina está contenida en las cartas de la Organización de las Naciones Unidas, y de la Organización de los Estados Americanos también en numerosos instrumentos internacionales como la Convención Americana de derechos Humanos de 1969.

El reconocimiento de los derechos humanos y su adecuada protección es obligación principal y directa de cada uno de los Estados miembros y sólo cuando fracasa la protección interna, viene la protección internacional como complementaria.

Dentro del sistema de Naciones Unidas, los órganos que se dedican a la protección de los Derechos Humanos son:

La Asamblea General, El Consejo Económico Social y la Comisión de Derechos Humanos.

Dentro del sistema Interamericano los organismos son:

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En cuanto a la protección internacional de los derechos Humanos, cabe subrayar que durante largo tiempo prevaleció el principio de que el Estado ejercía sobre los nacionales y sus derechos, competencias de carácter exclusivo; más tarde la comunidad internacional admitiría que en virtud de que los Derechos Humanos no

deberían quedar sujetos por más tiempo a fronteras territoriales, raciales o culturales, ni a régimen político determinado; su protección jurídica por parte de la sociedad internacional organizada se hacía imprescindible, así tal protección revistió primero la forma de intervenciones llamadas humanitarias, las cuales dieron pábulo a la perpetuación de innumerables abusos por parte de las potencias protectoras.

Después y paulatinamente hasta nuestros días, la protección internacional de los Derechos Humanos se ha institucionalizado a través de mecanismos o sistemas de protección establecidas por vía convencional, los cuales incluyen recursos, procedimientos y órganos destinados a controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados en esta materia.

El catálogo de los Derechos Humanos que incluye la constitución mexicana es muy amplio. Por otra parte, esta expresión refleja la nueva noción pluridimensional y omnicomprendensiva de los derechos y libertades de la persona humana y corresponde al concepto y terminología que orientan el proceso normativo e institucional en materia de protección de los derechos humanos en el orden internacional especialmente a raíz de la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y más tarde con la firma y ratificación del convenio europeo para la protección de los Derechos Humanos de 1950, y de los pactos internacionales de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, uno sobre los derechos civiles y políticos y otro sobre los derechos económicos, sociales y culturales ambos de 1966, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José De Costa Rica de 1969.

Estos instrumentos internacionales de carácter general que representan la acción reciente a favor de la promoción y la protección de los derechos humanos, adoptan dos procedimientos distintos de enumeración de los derechos que consigna, es decir: una hace una enumeración exhaustiva de los Derechos tanto Civiles y Políticos, como Económicos, Sociales y Culturales; otro que trata separadamente los derechos en cuestión, como el caso de los dos pactos y de las dos Convenciones regionales.

El mecanismo de control para el cumplimiento por parte de los Estados, de su obligación y compromiso de respetar los Derechos humanos de toda persona

sujeta a su jurisdicción en el ámbito universal, nos indica que los pactos únicamente prevén un procedimiento de informes periódicos ante un Comité de Derechos humanos y sólo el protocolo facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos contempla la admisión de comunicación, es decir, denuncias o quejas individuales mientras que en el ámbito regional, las dos convenciones citadas instituyen comisiones y cortes de derechos humanos ante las cuales los Estados tienen acceso directo en tanto que el individuo solo puede acceder indirectamente ante dichas comisiones.

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 89 fracción X con relación a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, el dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal; y en su artículo 76 se refiere a que, dentro de las facultades exclusivas del senado, se encuentra el analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso, además, aprobar los Tratados internacionales y Convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. (fracción I)

Algunas de las declaraciones y tratados que México se ha comprometido a respetar para sus habitantes en relación con los derechos humanos son:

"Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio". Del 12 de enero de 1951 que fue ratificada por México el 22 de Julio de 1952, entrando en vigor en nuestro país el 22 de Octubre de 1952.

"Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 2 de mayo de 1948.

"Declaración Universal de Derechos Humanos", aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

"Declaración de los Derechos del Niño", aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959.

"Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial", proclamada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1963.

"Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1967.

"Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la mujer", aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 30 de abril de 1948 y ratificada por México el 11 de agosto de 1954.

"Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer", proclamada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 30 de abril de 1948 y ratificada por México el 24 de marzo de 1981, sin interposición de reserva o declaración interpretativa alguna.

"Convención sobre los derechos políticos de la mujer", aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952 y ratificada por México el 23 de marzo de 1981, sin interposición de reserva o declaración interpretativa alguna.

"Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes", del 10 de Diciembre de 1984 y ratificada por México el 23 de Enero de 1986, entrando en vigor el 26 de Junio de 1987.

"Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura", adoptada el 9 de Diciembre de 1985 y ratificada por México el 22 de Junio de 1987, entrando en vigor el 22 de Junio de 1987.⁸³

⁸³ Derechos Humanos, Op. Cit. Pág. 335.

3.4 LEY DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU REGLAMENTO INTERNO.

Al presentar la iniciativa de la Ley Reglamentaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Ejecutivo menciona que esta constituye un paso más en los propósitos del gobierno de la República para salvaguardar el respeto a los Derechos Humanos en nuestro país; señala también que la CNDH, no sustituye a los órganos que tienen encomendada la procuración de la justicia, pues su propia estructura similar al Ombudsman existente en otros países reflejará recomendaciones públicas, autónomas y no obligatorias para las autoridades a quienes se dirigen.

Esta iniciativa tuvo su origen en el mismo proyecto formulado por la CNDH en los que se consideraron diversos principios contenidos en la legislación vigente en esos momentos y en la experiencia alcanzada por el organismo en su corta existencia.

La Ley consta de 6 Títulos, 14 Capítulos, 76 artículos y 8 artículos transitorios.

En cuanto a su naturaleza se le define como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo tanto tiene autonomía técnica, operativa y financiera.

La ley le prescribe como objeto "la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano (art. 2º).

Concede competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos, imputadas a servidores públicos de carácter federal con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Adicionalmente enuncia la competencia de la propia comisión en cuanto a quejas contra servidores públicos de carácter estatal y municipal o cuando participen autoridades estatales y federales (art. 3º).

En su artículo 4º señala la forma de integrar los expedientes respectivos destacando los principios de inmediatez, concentración y rapidez procurando en lo posible el contacto personal con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas, manejándose éstas de manera confidencial.

Para efectos de nuestra propuesta, trataremos de analizar a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde la característica que esta implica con respecto a su autonomía, ya que es importante que este organismo sea fortalecido en sus principios básicos de autonomía, independencia y autoridad moral que apuntalan y sostienen su existencia y su razón de ser.

Siendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el marco fundamental del orden estatal, especificar la autonomía en nuestra Carta Magna implica reconocer que la función de protección de los derechos humanos requiere estar desligada de cualquier influencia o injerencia por parte de grupos o sectores de poder. Asimismo reconocer que la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos es primordial para cualquier estado democrático, y constituye el paradigma contemporáneo de la legitimidad de todo poder político y de todo sistema jurídico.

Una Constitución establece principios, direcciones y límites de la actividad estatal. En consecuencia, genera lineamientos universales pues para las normas de carácter sustantivo y particular, existe el espacio de las leyes reglamentarias y secundarias de los artículos constitucionales.

Mireille Roccatti, en su carácter de Presidente de la Comisión, en múltiples declaraciones a los medios de comunicación ha manifestado que tanto la CNDH como las comisiones locales de Derechos Humanos deben ser reconocidas en la ley suprema federal y en las constituciones estatales como organismos auxiliares de carácter técnico, los cuales junto con los órganos jurisdiccionales, realizan funciones que aseguran el control constitucional. Esto implica que el ombudsman sea claramente independiente de los poderes tradicionales del estado, así como de los partidos políticos y de cualquier otro grupo o factor real de poder.

Ahora bien, para que sea plena, funcional e incuestionable a favor de la óptima operación de organismos públicos de derechos humanos como institución, esa independencia deriva de su rango constitucional y debe tener dos vertientes perfectamente definidas: la política, correspondiente a su ámbito de actuación, y la económica.

La autonomía de la CNDH, como la de cualquier otra institución de servicio descentralizada, consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución Política de México y ahora en su propia ley.

El carácter esencial de un organismo descentralizado es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se le encomiendan.

Los órganos de la Comisión Nacional (Consejo, Presidente, Secretario Ejecutivo, 5 Visitadores Generales y el personal profesional, técnico y administrativo requerido para su servicio, según consta en el artículo 5º de su propia ley reglamentaria), son independientes y autónomos en sus requisitos y procedimientos de designación, así como en sus atribuciones, ninguna de ellas las realiza con sujeción a cualquier otro órgano del Estado, así podemos considerar que tiene una autonomía orgánica.

La CNDH tiene autonomía financiera, según lo establece el artículo 2º, contará con patrimonio propio, lo que se confirma con lo dispuesto por el artículo 75 en estos términos: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento".

Además tendrá la facultad de elaborar su propio anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente para el trámite correspondiente (art. 76).

Su autonomía técnica consiste básicamente al aplicar su propio ordenamiento por medio de sus programas y, sobre todo, por medio de sus recomendaciones o acuerdos de no-responsabilidad (título III).

"Esta es la capacidad jurídica fundamental para individualizar las normas constitucionales y legales sobre la materia de los Derechos Humanos que se expresará por medio de una recomendación, acuerdo de no-responsabilidad o resolución sobre cualquiera de los recursos de inconformidad, y contra los cuales, según lo dispone el artículo 47, no procederá recurso alguno, lo cual confiere definitividad a los acuerdos o resoluciones de la CNDH, imposibilitando su revisión por cualquier otro órgano de la índole que sea".⁸⁴

Su autonomía política se deriva de los informes anuales que deberá rendir el Presidente de la CNDH al Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal, y a la sociedad.

Lo anterior tiene sustento en la calidad apartidista de su presidente, de su Consejo y de sus principales funcionarios.

El artículo 53 señala que el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

La Comisión, en su función de Ombudsman, es una experiencia relativamente novedosa en el orden jurídico mexicano y nueva en el ámbito nacional que aún no está cabalmente comprendida por muchos funcionarios y muchos miembros de la sociedad ya que -se piensa- que la delincuencia puede aumentar si la Comisión nacional de Derechos humanos se dedica a defender a delincuentes, y éstos lograr impunidad recurriendo a la Comisión.

Como lo señala el Dr. Jorge Carpizo, La Comisión Nacional sólo expresa su opinión en su carácter de mediadora o de amigable componedora o expide una Recomendación, en su carácter de Ombudsman, después de haber realizado una investigación y valorado suficientemente las pruebas, cuando está segura, tan

⁸⁴ Rabasa Gamboa, Emilio. *Op. Cit.* Pág. 31

segura como humanamente se puede llegar a estar, de que cuenta con todos los elementos para que, con absoluta seriedad, exteriorice si en su opinión se ha violado o no algún Derecho Humano. Por ningún motivo, absolutamente por ninguno, la Comisión es vía idónea para que alguien pretenda alcanzar impunidad. Al contrario, la Comisión viene a reforzar el orden jurídico en cuanto lo que exige es el cumplimiento de la ley. Por ello, si alguna autoridad o servidor público ha violado un derecho, y la Comisión tiene la certeza de ello, éste debe repararse, y castigarse al responsable.⁸⁵

El Reglamento interno de la Comisión Nacional señala en su artículo primero que: el presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado. Al final, menciona que la Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

En el articulado siguiente se manifiesta su denominación (art.2º), su independencia (art. 5º), procedimiento rápido y sencillo (art. 9º), gratuidad en sus actuaciones (art. 10), confidencialidad (art. 11) etc.

Mención especial merece la denominación sobre derechos humanos que nos presenta en su artículo 6º que dice: "Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México."

El artículo 33 dice que el nombramiento del presidente de la Comisión Nacional, los requisitos que deba reunir para ocupar el cargo, la duración en el

⁸⁵ Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 92

cargo, el procedimiento de destitución y el régimen jurídico que como funcionario le es aplicable, están establecidos en los artículos 9º, 10, 11, 12, 13 y 14 de la ley, los cuales por su relación con nuestra propuesta transcribiremos a continuación:

Artículo 9º. - El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento, y
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

Artículo 10. - El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Artículo 11. - El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durará en sus funciones cuatro años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo.

Artículo 12. - Las Funciones del Presidente de la Comisión Nacional, de los Visitadores Generales y de la Secretaría Ejecutiva, son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios o en organismos privados, o con el desempeño de su profesión, exceptuando las actividades académicas.

Artículo 13. - El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o

administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

Artículo 14. - El presidente de la Comisión Nacional podrá ser destituido, y en su caso, sujeto a responsabilidades, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el primer Visitador General, en tanto no se designe nuevo Presidente de la Comisión Nacional.

3.5 ESTRUCTURA DE LA CNDH

La Comisión Nacional de Derechos Humanos está integrada por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, además cuenta con un Consejo, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, según lo establece el artículo 5º de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Consejo a que se refiere el artículo 5º de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios, a excepción de su Presidente, cada año deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad. (Art. 17)

El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el titular del poder Ejecutivo federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico quién será designado por el propio consejo a propuesta del Presidente de la Comisión nacional. Artículo 19; aunque en las modificaciones propuestas en el dictamen del 15 de Diciembre de 1998 (que analizaremos en el apartado siguiente), propone que sea el Senado, con las dos terceras partes de sus integrantes, el que designe a los miembros del Consejo Consultivo y que puedan ser sustituidos en forma escalonada

Dentro de las facultades del Consejo, encontramos las siguientes:

Establecer los lineamientos generales sobre el actuar de la Comisión nacional

Aprobar el reglamento interno de la propia Comisión así como las normas de carácter interno

Opinar sobre el proyecto del informe anual, que el presidente de la CNDH presente al Congreso y al Titular del ejecutivo (en el dictamen que analizaremos se presume que sea ante los tres poderes de la Unión)

Solicitarle también información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite además de conocer el informe de éste respecto al ejercicio presupuestal.

Finalmente el artículo 20 de la Ley en comento establece que el Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la CNDH o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos 3 miembros del consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

En el capítulo IV la Ley de la Comisión nacional de Derechos Humanos, establece los requisitos que deberá reunir para su designación el titular de la Secretaría Ejecutiva, así como sus facultades y obligaciones. Artículos 21 y 22; y en el Capítulo V los requisitos para quienes sean designados como Visitadores Generales, así como sus facultades. (Artículos 23 y 24)

3.6 ANALISIS Y CRITICAS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DE LA CNDH

Las últimas décadas han estado marcadas por la creciente desigualdad entre los integrantes de las diferentes sociedades del mundo, así como por la aparición en su seno de movimientos sociales que reclaman bienes y servicios.

También se ha despertado la conciencia de los ciudadanos quienes descubren sus derechos y exigen su respeto, invocando la democratización de la sociedad.

Del ejemplo escandinavo han derivado instituciones análogas en otros regímenes políticos: algunos con fidelidad y buena fe para lograr un beneficio a sus pueblos; otros como el de México, al menos en su origen, fue concebido y creado más para "cubrir el expediente" que para cumplir con un cometido de justicia y respeto a la dignidad humana.

En el Sexenio Salinista, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que originalmente, como ya lo hemos tratado, se conformó como una dependencia más de la Secretaría de Gobernación. Correspondió al Doctor Jorge Carpizo lograr su modificación para incluirla en la Constitución General de la República como una entidad autónoma en sus recomendaciones, con presupuesto propio e independencia en sus decisiones.

Posteriormente, el impulso inicial para consagrar a la CNDH como un verdadero Ombudsman, fue seguido por Jorge Madrazo Cuellar, quien, ante la omisión y pasividad del Congreso de la Unión y la Procuraduría General de la República, que se negaron a intervenir en el caso del asesinato de campesinos de la comunidad de Aguas Blancas en el Estado de Guerrero, se resolvió actuar como verdadero abogado del pueblo, y consiguió, finalmente, que se iniciaran los procesos judiciales contra los ejecutores materiales de la masacre, y que, al menos por el juicio popular condenatorio, el Gobernador del Estado se viera obligado a renunciar.

En estos últimos tiempos, también la CNDH se ha justificado con su valiosa aportación al haber intervenido en el estado de Morelos, donde pudo evidenciar un verdadero estado crónico de violación a los derechos humanos por parte de las

autoridades policiacas, coludidas a decir de muchos con el propio titular del poder Ejecutivo Local.

El alarmante aumento en el nivel de pobreza, los recortes presupuestales en gasto social, los aumentos a productos de consumo básico e impuestos, el incremento de la violencia en distintas modalidades (delincuencia organizada, grupos armados y violencia institucional) y el continuo debilitamiento de la economía productiva, fueron procesos que no sólo dañaron los derechos económicos y sociales de los mexicanos, sino que generaron múltiples violaciones a los derechos civiles.

Así encontramos una incapacidad del Estado para investigar los hechos denunciados y sancionar a los responsables de violaciones graves a los derechos humanos, ya que dentro de este "circulo vicioso", el Estado carga con la mayor responsabilidad al contribuir con funcionarios corruptos, ineficiencia del sistema judicial y desempleo creciente.

Es necesario que la Comisión Nacional recupere sus tres grandes vertientes:

La primera, de carácter preventivo: implica una mayor difusión de qué son los Derechos Humanos y en qué consiste su protección.

La segunda: una participación más activa de México y su gobierno en los foros internacionales de discusión y decisión sobre esta materia, pero sobre todo de un replanteamiento sobre qué tratados hemos suscrito, cuáles hemos denunciado parcialmente, y cuántos no obstante haber sido ratificados, no estamos cumpliendo en la práctica.

La tercera: que ninguna posible violación de los Derechos Humanos quede impune, pues el Estado Mexicano a cinco décadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede permitir que los agentes sociales y servidores públicos, de todas las jerarquías, puedan caer en arbitrariedades y violaciones a los derechos de quienes por ley están obligados a protegerlos.

autoridades policíacas, coludidas a decir de muchos con el propio titular del poder Ejecutivo Local.

El alarmante aumento en el nivel de pobreza, los recortes presupuestales en gasto social, los aumentos a productos de consumo básico e impuestos, el incremento de la violencia en distintas modalidades (delincuencia organizada, grupos armados y violencia institucional) y el continuo debilitamiento de la economía productiva, fueron procesos que no sólo dañaron los derechos económicos y sociales de los mexicanos, sino que generaron múltiples violaciones a los derechos civiles.

Así encontramos una incapacidad del Estado para investigar los hechos denunciados y sancionar a los responsables de violaciones graves a los derechos humanos, ya que dentro de este "círculo vicioso", el Estado carga con la mayor responsabilidad al contribuir con funcionarios corruptos, ineficiencia del sistema judicial y desempleo creciente.

Es necesario que la Comisión Nacional recupere sus tres grandes vertientes:

La primera, de carácter preventivo: implica una mayor difusión de qué son los Derechos Humanos y en qué consiste su protección.

La segunda: una participación más activa de México y su gobierno en los foros internacionales de discusión y decisión sobre esta materia, pero sobre todo de un replanteamiento sobre qué tratados hemos suscrito, cuáles hemos denunciado parcialmente, y cuántos no obstante haber sido ratificados, no estamos cumpliendo en la práctica.

La tercera: que ninguna posible violación de los Derechos Humanos quede impune, pues el Estado Mexicano a cinco décadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede permitir que los agentes sociales y servidores públicos, de todas las jerarquías, puedan caer en arbitrariedades y violaciones a los derechos de quienes por ley están obligados a protegerlos.

Una muy importante contribución a estos replanteamientos que merece tener la Comisión Nacional de Derechos Humanos le fue concedida por medio del dictamen que discutieron las comisiones de Gobernación, Justicia y de Derechos Humanos durante el mes de diciembre de 1998, en el cual otorgan plena autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, personalidad jurídica y patrimonio propio, y extiende ese carácter autónomo a los organismos estatales, mismo que nos permitiremos transcribir de fuentes periodísticas (El Universal, 15-Dic.1998):

"La reforma tiene como objetivo –según establece el dictamen- otorgar en el ámbito constitucional "plena autonomía de gestión y presupuestaria", a efecto de evitar cualquier vinculación con alguna autoridad que pueda repercutir en el mejor desempeño de sus funciones.

Asimismo, se garantiza la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones, pero no se le permite intervenir en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La CNDH tendrá la facultad de conocer las inconformidades presentadas en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En el borrador del dictamen se determina que sea el Senado, con las dos terceras partes de sus integrantes, el que designe a los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión y al presidente.

Se propone que sean 10 los miembros del Consejo Consultivo y que puedan ser sustituidos en forma escalonada.

El presidente de la Comisión durará en su encargo cinco años, permitiendo la posibilidad, por una sola vez, de su reelección.

La reforma al artículo 102, apartado "B", de la Constitución, permite que la Comisión continúe con el sistema de recomendaciones no vinculatorias, a fin de no invadir coercitivamente los ámbitos de competencia de las autoridades y servidores públicos, sin demérito de la protección de los derechos humanos.

Asimismo se mantiene la facultad constitucional para que organismos protectores de derechos humanos presenten las denuncias y quejas que consideren

pertinentes ante las autoridades respectivas, en razón de las violaciones de las garantías esenciales cometidas por autoridades o servidores públicos, a los derechos humanos.

Las comisiones dictaminadoras no consideraron "urgente" el hacer modificaciones legales que permitan a la CNDH emitir recomendaciones en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Pero a su vez, consideraron pertinente que el informe de actividades de la CNDH sea rendido anualmente a los poderes de la Unión, ya que a todos ellos incumbe conocer las actividades desarrolladas por la Comisión Nacional, toda vez que las violaciones a los derechos humanos que se pretenden evitar sólo pueden ocurrir en el ámbito del sector público.

En los artículos transitorios se propone que los actuales integrantes del Consejo Consultivo continúen en su cargo hasta la conclusión del periodo para el cual fueron designados, pudiendo ser nombrados para uno nuevo.

También se propone un procedimiento para designar en un plazo máximo de 60 días, una vez que entre en vigor el decreto, al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a partir de una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los sectores del país, así como entre los organismos públicos y privados dedicados a la protección o promoción de los Derechos Humanos.

Dicha auscultación podría conducir a la ratificación de la actual titular de la CNDH o a la integración de una terna de candidatos, según lo establece dicho dictamen de reforma".⁸⁶

En el periodo extraordinario del primero de junio del 99, fue aprobado por la LVII Legislatura en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por 417 votos y turnado al Senado para sus efectos constitucionales este dictamen en comento.

⁸⁶ Listo el Dictamen que da Plena Autonomía a la CNDH, El Universal. Primera Sección. Martes 15 de Diciembre de 1998. Pág. 4

En cuanto a los resultados obtenidos por la CNDH, en su último informe podemos observar que no obstante haber recibido desde 1990, fecha de creación de la CNDH, 65 mil 898 denuncias de presuntas violaciones a las garantías fundamentales, hasta ahora, la institución señala que ha concluido 64 mil 846 casos (datos hasta el mes de noviembre de 1998) solamente faltarían en vías de solución mil 52 solicitudes.

En este mismo informe se señala que en el año de 1998 fueron emitidas 96 recomendaciones, las cuales se sumaron a las mil 362 que ha hecho durante los ocho años de su existencia; de estas 912 han sido totalmente cumplidas; 354 parcialmente cumplidas; 39 no aceptadas y 57 se consideraron en tiempo para ser contestadas.

De acuerdo con la institución, éstas tratan principalmente asuntos indígenas, los centros de reclusión y el agravio a periodistas y defensores civiles.

Será cuestión de hacer cuentas y balances superando condicionamientos para re proyectar la Comisión Nacional de Derechos Humanos hacia su cometido verdaderamente beneficioso para la calidad de vida del pueblo.

Por lo pronto será importante destacar que, por ningún concepto, debe admitirse que La Comisión Nacional o las Estatales, supongan una suplencia, suplantación o simplemente inhibición de la dinámica e indiscutible beneficio que han dado los organismos no gubernamentales (ONG), los que, tanto en el ámbito internacional como nacional, han sido los motores y los autores de ésta cada día más extendida y firme conciencia a favor de los derechos humanos y de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que se han logrado para su protección.

Concluiremos con unas palabras del Doctor Jorge Carpizo:

“Violación a los Derechos Humanos que no es resarcida, debilita el pacto social y jurídico sobre el cual se apoya la sociedad mexicana. La violación de un derecho humano a una persona ofende a toda la sociedad”.⁸⁷

⁸⁷ Carpizo, Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. Op. Cit. Pág. 152

CAPITULO IV ...SITUACION CONCRETA DE LA VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO Y EL MARCO JURIDICO.

4.1 LOS DERECHOS HUMANOS EN LA SOCIEDAD MEXIQUENSE

En la medida en que las sociedades por medio de procesos democratizadores obtienen perspectivas de avances y la función gobernante crece, surge la necesidad de institucionalizar la inmediata respuesta a las demandas sociales por la defensa de los derechos fundamentales.

La experiencia ha demostrado que no es suficiente la consagración de los derechos humanos en el texto constitucional ni la existencia de organismos en el ámbito federal o estatal que protejan los referidos derechos. Es necesario crear una sociedad cada vez mas participativa en la toma de decisiones, comprometida con la premisa de buscar solución a las causas que le aquejan y en pugna por lograr mayores equilibrios entre sus gobernantes y sus derechos inalienables.

La reiterada violación de los derechos humanos es una práctica constante por parte de diversos niveles del poder público; y la falta de capacitación del personal responsable de la administración y procuración de justicia en casi todas sus áreas -ministerio público, cuerpos policiacos, personal de reclusorios etc.- propicia la violación de los Derechos Humanos en el Estado de México.

POBLACION

"El Estado de México, de ocupar el séptimo lugar en número de habitantes durante las décadas de los años 30, 40 y 50s, desde 1995 a la fecha, se encuentra en primer lugar en el ámbito nacional con una población cercana a los 13 millones de habitantes, cuya mayor concentración demográfica se encuentra en la zona conurbada entre el Estado de México y el Distrito Federal; es decir, el Valle

Cuautitlán-Texcoco, con una superficie de mil 350 hectáreas, integrada por 18 municipios".⁸⁸

La distribución de la población es ligeramente mayor en mujeres; y de la cantidad total, aproximadamente la tercera parte es menor de quince años y la población joven ubicada en un promedio de 19 años de edad, es la predominante. Estos sectores de la población son más vulnerables.

Según las estadísticas el 40.6% de la población es soltera y el 53.8% declaró tener algún tipo de relación conyugal o vivir en unión libre. Estas cifras sugieren impulsar acciones que con voluntad política, decisión y recursos promuevan la enseñanza y práctica de los derechos humanos de estos grupos.

"Como ya lo señalamos, la cercanía del Estado de México con el Distrito Federal provoca diversos fenómenos sociales. Destaca, entre ellos, el de la inmigración, la cual representa el 39.8% del total de la población estatal, esto es, que más de la tercera parte de las personas nacieron en otra entidad".⁸⁹

"La población también se concentra en la zona conurbada, específicamente en los municipios de Ecatepec, Netzahualcoyotl, Naucalpan y Tlalnepantla, aproximadamente siendo el 60.3% del total estatal".⁹⁰

El Estado de México tiene una extensión territorial de dos millones 218 mil 363 hectáreas, de las cuales 99 mil 438.9 están ocupadas en suelo urbano; 6 mil 777.9 son áreas industriales y el resto de la tierra es susceptible de habitarse anárquicamente, por lo que se prevé que en unos años más podría crearse otro municipio que se agregaría a los 122 existentes actualmente

"Este fenómeno de la inmigración en el Estado de México, afecta las relaciones entre los individuos, fundamentalmente por la falta de arraigo e

⁸⁸ Derechos Humanos, Organismo Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. N° 24. Op. Cit. Pág. 39

⁸⁹ Loc. Cit.

⁹⁰ Ibidem. Pág. 40

integración a la comunidad que, en el tema que nos ocupa, se traduce en constantes violaciones a los derechos humanos".⁹¹

Las diferencias entre la población no sólo son de orden económico, sino también étnicas. Existen principalmente cinco grupos étnicos que son los Mazahuas, Otomites, Tlahuicas, Matlatzincas y Nahuatl y debido a su bajo nivel cultural, éstos son receptores de mayores casos de violaciones a los derechos fundamentales.

Este fenómeno es consecuencia de una deficiente cultura de servicio público a los Derechos Humanos que no respeta la dignidad de las personas, ni su condición social, económica, étnica, política o religiosa.

"A partir de la Constitución de 1917, en nuestra Entidad, se estableció la figura del Ministerio Público como órgano responsable de velar por la exacta observancia de las leyes en general. El propio constituyente se preocupó por establecer mandamiento expreso de observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁹²

"Estos antecedentes nos confirman que en materia de derechos humanos, el Estado de México ha mostrado, por vocación propia, que la relación primigenia que debe existir entre el poder público y la sociedad civil es dentro de las condiciones marcadas en la ley, única fórmula garante del respeto y la dignidad del hombre y la consecuente confianza de la sociedad en sus instituciones".⁹³

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

El Avance de la sociedad no ha sido lineal ni sencillo. Hoy vivimos tiempos diferentes, sobre todo porque las personas, para defender su integridad y el correcto funcionamiento de sus instituciones ante las constantes violaciones a sus derechos fundamentales, traducidas en impunidad e injusticia, han encontrado en su propia determinación la fortaleza necesaria a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

⁹¹Ibidem. Pág. 40

⁹²Roccati, Mireille. Los Derechos Humanos. Op. Cit. Pág. 140

⁹³Ibidem. Pág. 40

Todo este movimiento social ha cobrado una gran importancia proporcionando a la población la posibilidad de organizarse y conocer sus verdaderos alcances e influencia en la toma de decisiones que tienen que ver con su porvenir.

Las ONG'S se caracterizan por tener objetivos definidos de carácter no lucrativo. Amparadas en el derecho a la libre asociación y estableciendo por sí mismas sus lineamientos y directrices, apoyan su actuación en el uso de los medios de comunicación y las campañas de difusión mediante las cuales ejercen una notable influencia sobre la opinión pública y los gobiernos, motivando a éstos a realizar acciones determinadas. Sin embargo, a pesar de influir de manera evidente en las decisiones políticas de sus respectivos países, se autodefinen como apartidistas.

Las ONG's desempeñan un papel importante en la defensa de las libertades fundamentales del individuo y conjuntan esfuerzos y recursos en busca del bienestar de la sociedad. Algunas tienen alcance más allá de las fronteras de sus países como es el caso de Amnistía Internacional y Américas Watch, cuyas investigaciones, estudios y recomendaciones dirigidas a cualquier gobierno tienen repercusión en el ámbito mundial.

En México, existen organizaciones con una trayectoria sobresaliente: la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Comisión Mexicana de defensa y Promoción de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, el Centro de derechos Humanos Francisco de Vittoria, la Liga Mexicana por la Defensa de los derechos Humanos, así como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, entre otras.

En el Estado de México existen más de un centenar de organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos, de las cuales la Comisión de Derechos Humanos de la Entidad tenía registradas hasta 1998 a 93, las que realizan diversas acciones para fomentar una cultura por el respeto de los derechos humanos.

Asimismo, este Organismo cuenta con un directorio anotado en el que se han establecido diversas políticas y lineamientos para las ONG's con el propósito de

que su actuación se ajuste al marco legal que nos rige y sus actividades cumplan con los objetivos para los cuales fueron constituidas, sin incurrir en desviaciones como las de carácter lucrativo o fines políticos.

Desde nuestra óptica, uno de los retos que se presentan para las diferentes ONG's en el país es su perfil ético como aportación más importante a la sociedad en un momento de profunda desconfianza en todos los ámbitos.

El incremento de su aceptación dependerá de su comportamiento en el campo de los principios y no en el de la disputa por el poder.

Las ONG's presentan una opción positiva de colaboración entre los pueblos, pero es fundamental que quienes se unen a dichas agrupaciones se mantengan en la línea de la vocación pacífica y la búsqueda de la universalidad y un mejor vivir para todos.

Nuestro país y el Estado de México reconocen la labor realizada por el cúmulo de Organizaciones No Gubernamentales pro Derechos Humanos existentes en el ámbito internacional, a la vez que aceptan su desempeño como observadores de la transformación democrática que se encuentra en proceso al interior del mismo.

Sin embargo, oportuno resulta enfatizar el acatamiento que éstas deben mostrar al orden jurídico mexicano, así como al irrestricto respeto a la soberanía nacional, con fundamento en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la propia del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 15 que reza: "Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior".

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

En el Estado (anteriormente) se contaba con un Tribunal Superior de Justicia integrado por 9 salas de las cuales 3 son en materia civil, 3 en penal y 3 familiares hasta el año de 1997, de las cuales se ubica una de todas en tres regiones diferentes: Texcoco, Tlalnepantla y Toluca; además existen 100 juzgados de primera instancia, de los cuales 35 son penales, 50 civiles y 15 familiares; 79 juzgados de cuantía menor, de los cuales 21 son penales, 22 civiles y 36 mixtos.

Es importante considerar el abuso de poder, exceso en su ejercicio u omisiones de servidores públicos o autoridades estatales o municipales que, ajenos a los propósitos del servicio público, atentan en contra de los derechos humanos de los mexiquenses, mexicanos o extranjeros que se encuentran en territorio estatal.

Dentro del Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 se establece el denominado reto político y dentro de este rubro, el apartado A.5 se refiere específicamente al tema de los Derechos Humanos.

Por la importancia que reviste, a continuación se reproduce dicho apartado:

- Es necesario sumar voluntades para que el ejercicio de la autoridad se traduzca en una respuesta efectiva contra la afectación de las garantías individuales, en particular las de la población más necesitada y, por ende, más vulnerable.
- Proteger los derechos humanos no es una concesión a la sociedad, sino una obligación prioritaria que tiene todo gobierno.
- La vigencia del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos no depende únicamente de leyes adecuadas o de técnicas administrativas; son también cuestión de conciencia y de organización ciudadana.

- El Gobierno del Estado de México promoverá las organizaciones civiles cuyo dinamismo, solvencia moral y autonomía, representan una garantía para salvaguardar los derechos humanos.

Pero cuando la actividad gubernamental crece, también lo hace la administración pública, creándose organismos oficiales que complican los trámites administrativos que deben realizar los ciudadanos aumentándose así los riesgos de transgresión de los derechos fundamentales de las personas principalmente de los grupos más vulnerables.

Hay evidencias claras de la apertura en la toma de decisiones y de la alternancia en el poder. Pero existe también un avance gradual del narcotráfico, la ampliación de la pobreza en sectores cada vez más grandes, la extrema polarización de la riqueza en pocas manos, la corrupción y la concentración del poder, expresada en actitudes prepotentes discriminatorias y arbitrarias; todos ellos son factores que agudizan los rezagos sociales.

Ante el abuso de autoridad, son insuficientes las instancias para la presentación de inconformidades, traducidas en quejas; y, en los casos que se puede seguir un procedimiento de defensa, estos son complicados, lentos y costosos, obsoletos ante una sociedad que reclama un mayor equilibrio entre la autoridad del gobierno y la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.

La sociedad demanda la protección real de sus derechos humanos. Este reclamo presiona a los gobiernos para dar una respuesta institucional a las quejas en contra de los actos u omisiones de autoridad que lesionan sus derechos fundamentales.

Esta urgente necesidad de control del poder cristalizó en la creación del Ombudsman como un órgano ajeno a los gobiernos; El Ombudsman es un órgano del Estado, no del gobierno, a la vez "constitucional, independiente, autónomo,

imparcial, expedito, racional, gratuito, con neutralidad política, antiburocrático e inviolable".⁹⁴

"Este organismo, cuya fuerza deriva de la solidez de su argumentación, de su autoridad moral y de la publicación de sus resoluciones, en diversos países ha probado ser un eficaz mecanismo de control en la defensa de la población contra los actos ilegítimos del poder público".⁹⁵

4.2 ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

En nuestro país, la Constitución Federal y las leyes imponen a los gobiernos, federal y de los estados la obligación de velar por el respeto a las garantías individuales, o más ampliamente, por los derechos humanos. Ésta obligación ha motivado la creación de organismos gubernamentales que se encargan de la protección, defensa y difusión de estos derechos.

Esto es entendible cuando somos permanentes observadores de la cantidad de instituciones gubernamentales que en muchas ocasiones afectan nuestra esfera particular como gobernados.

Al afectar al ciudadano en forma evidente se justifica la existencia de un creciente conjunto de medios de defensa de los derechos fundamentales de carácter no jurisdiccional.

La aparición del tema de los derechos humanos responde a la crisis de los sistemas de control jurisdiccional ante la complejidad de las relaciones sociales y eficaz defensa de aquéllos frente al poder público.

Apoyadas en el reconocimiento público y el peso moral ganados por el resultado de su trabajo, estas nuevas instituciones en México, encabezadas por la

⁹⁴Derechos Humanos, Organismo Informativo Op cit. pág. 337

⁹⁵ Loc. Cit.

Comisión nacional de Derechos Humanos, han probado su eficacia frente a los sistemas administrativos y judiciales tradicionales, que no enfrentan los problemas derivados del gigantismo, del burocratismo que retrasa los procesos judiciales, de la politización de sus funciones y de los costos crecientes de la defensa o el patrocinio legal.

Para comprender la naturaleza de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, hay que partir de la base de que no están integrados por jueces ni son tribunales; que no tienen jurisdicción y que por lo tanto, sus acuerdos o resoluciones son sugerencias dirigidas, en su caso, a una autoridad administrativa señalada o al ciudadano quejoso en cada caso concreto, pero no vinculan coactivamente a la administración.

Debido a la complejidad y enorme variedad de las formas de relación entre la autoridad y los particulares, en la actualidad, los ciudadanos requieren la protección de los organismos públicos de Derechos Humanos. Cuando existe una actividad ilegal de la autoridad, esos necesitan conocer y comprender los mecanismos de defensa individuales y colectivos de sus garantías fundamentales; es decir, deben discernir de quién, de qué, cuándo y cómo pueden defenderse.

Esto es posible sólo si los conocimientos en materia de Derechos Humanos se encuentran al alcance inmediato de la población en general sobre quienes son sus titulares.

La parte fundamental de la construcción de una cultura plena de los derechos Humanos es una tarea encomendada esencialmente al Ombudsman.

La Legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los derechos humanos. Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

El organismo no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales.

Para tener presentes las características del servidor público nos remitiremos al título séptimo de la propia constitución que en su artículo 130 dice:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los Poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia".

Es importante destacar que el texto del artículo 16 de la Constitución Local, tuvo su origen en el Decreto número 77 que la Legislatura del Estado de México aprobó y fue publicado en la Gaceta del Gobierno el día 21 de abril de 1992 el cual transcribiremos a continuación:

"DECRETO NÚMERO 77

La H. "LI" Legislatura del Estado de México, DECRETA:

ARTICULO UNICO.- Se adiciona con el artículo 125 Bis la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en los siguientes términos:

ARTICULO 125 BIS.- En el Estado de México la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico, será competencia del Organismo que la Legislatura establezca para tal efecto, el cual conocerá de quejas por violación a estos derechos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, con excepción de los del Poder Judicial. Este Organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

El Organismo no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, México, a los 9 días del mes de abril de 1992".

Así surge un organismo que tiene a su cargo velar por los Derechos Humanos en la Entidad y brinda a la ciudadanía un mecanismo que pretende ser más ágil, flexible, expedito, gratuito y poco formal para la tramitación de quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, que presuntamente sean violatorios de los Derechos Humanos.

4.3 LEY QUE CREA LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO

En un proceso mundial de ampliación en la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas se creó en nuestro país el Ombudsman Nacional en 1990.

Ante la necesidad de fortalecer nuestras instituciones y adaptar la realidad jurídica con la realidad social que vivimos, el Gobierno de la República elevó a rango constitucional la protección y defensa de los derechos fundamentales de los mexicanos.

En efecto, en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992, fue publicado el Decreto que reforma el artículo 102 de la Constitución Federal mediante el cual se adiciona a éste el apartado B.

El artículo segundo transitorio de este mismo decreto establece que: "Las Legislaturas de los Estados disponen de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los Organismos de Protección de los Derechos Humanos.

"Como respuesta a este hecho, fueron creados posteriormente los Ombudsmen Estatales ya que existe un mandato constitucional. En cumplimiento de este mandato, como ya lo señalamos, el 9 de abril de 1992 la Quincuagésima Primera Legislatura de la Entidad aprobó la Reforma Constitucional de adición del artículo 125 Bis al texto vigente, a efecto de establecer las bases jurídicas para crear el Organismo Local Protector de los Derechos Humanos".⁹⁶

"El artículo 125 Bis señala que "En el Estado de México la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico será competencia del organismo que la legislatura establezca para tal efecto".⁹⁷

Así el legislador mexiquense observa en forma estricta las disposiciones del marco Federal Constitucional, al mismo tiempo que adecua y actualiza nuestra Ley Constitucional.

"En consecuencia, el 20 de Octubre de 1992 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado el Decreto de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México como un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios".⁹⁸

En su capítulo primero nos habla de sus objetivos, definidos como disposiciones de orden público, interés social y observancia general en el Estado de México en materia de derechos humanos, en los términos establecidos por el artículo 125 Bis de la Constitución Política del Estado de México.

Aquí se habla de su creación como organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios mismo que el Gobierno del Estado destinará para el cumplimiento de sus objetivos.

⁹⁶Roccatti, Mireille. Los Derechos Humanos Op. Cit. Pág. 142

⁹⁷Loc. Cit.

⁹⁸Loc. Cit.

Respecto a su competencia, en su artículo cuarto dice que la Comisión de Derechos Humanos es el organismo responsable de proteger los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano a los habitantes del Estado de México y a los mexicanos y extranjeros que se encuentren en su territorio.

Asimismo La Comisión de Derechos Humanos hará lo necesario para la promoción, observancia, estudio y divulgación de los derechos humanos contenidos en la Constitución General de la República, así como los establecidos en los tratados internacionales suscritos por México.

La ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México establece que ésta dentro sus atribuciones deberá:

- I.- Conocer de quejas o iniciar de oficio, investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal.
- II. Tramitar los expedientes de las quejas conforme al procedimiento que la presente ley señala;
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias o quejas ante las autoridades respectivas en términos del Artículo 125 Bis de la Constitución Política del Estado de México.
- IV. Elaborar y ejecutar programas para prevenir violaciones a los derechos humanos;
- V. Elaborar y ejecutar programas para difundir la enseñanza y promoción de los derechos humanos en el ámbito estatal;
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, a efecto de dar pronta solución al conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita, tratándose de asuntos de carácter administrativo;

- VII. Supervisar el debido respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del Estado;
- VIII. Promover la abrogación, derogación, reforma o adición a diversos ordenamientos legales, así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas que se consideren indispensables para una mejor protección y defensa de los derechos humanos;
- IX. Celebrar convenios de coordinación con las dependencias y organismos del Gobierno del Estado y de los Municipios para el eficaz cumplimiento de sus objetivos;
- X. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del Estado, de los tratados y convenios internacionales suscritos por nuestro país en materia de derechos humanos;
- XI. Establecer canales de comunicación permanentes con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en materia de derechos humanos;
- XII. Expedir su reglamento interno; y
- XIII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y que se deriven de esta Ley y demás ordenamientos legales relativos.

Parecería que es ocioso transcribir parte de esta Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos; sin embargo, consideramos pertinente tener presente esta referencia en el trabajo.

Como excepción de su ámbito de competencia, la comisión no podrá conocer de:

1. Actos o resoluciones de organismos, autoridades y tribunales electorales;
2. Sentencias definitivas y asuntos jurisdiccionales de fondo;

3. Conflictos de carácter laboral; y
4. Consultas que le formulen autoridades, particulares y otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales o de otros ordenamientos legales. (Artículo 7º)

Siguiendo a Mireille Roccatti, "el procedimiento de queja inicia con la presentación de ésta por parte del afectado o con una investigación oficiosa por parte del organismo; que puede la misma ser presentada por escrito o verbalmente, por el afectado o por un tercero que se entere de la violación de derechos, incluso por menores de edad.

Todo esto sin perjuicio que los quejosos puedan ejercitar sus derechos ante las autoridades competentes".⁹⁹

"No se puede desdeñar un factor esencial: el de la dimensión exacta del respeto a los derechos humanos como base, objeto y sustento de las instituciones públicas, en las que el ser humano civilizado encuentra los medios y mecanismos más adecuados para su preservación, desarrollo y perfeccionamiento, teniendo como único límite válido a su libertad individual el que marca la ley".¹⁰⁰

"En la función pública de cualesquiera de las tres esferas administrativas, municipal, estatal y federal, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, desde el momento mismo de su existencia ha venido a colaborar con Autoridades y Servidores públicos de la Entidad en todo lo concerniente al logro de una convivencia cordial y pacífica entre los que la habitamos, donde, por convicción propia, se acepte la primacía de las leyes, único remedio al capricho, a la arbitrariedad e impunidad de quienes aún no han podido convencerse de las bondades de la vigencia de un Estado de Derecho como es el nuestro".¹⁰¹

En el capítulo III, esta ley indica que estará integrada la Comisión de derechos Humanos por un Presidente, un Secretario Ejecutivo, los Visitadores

⁹⁹Ibidem. Pág. 146

¹⁰⁰Ibidem. Pág. 147

¹⁰¹Ibidem. Pág. 148

Generales y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo integrado por un Presidente, que lo será el de la Comisión de Derechos Humanos, Cuatro Consejeros Ciudadanos y un Secretario, que lo será el Secretario Ejecutivo de la Comisión de Derechos Humanos.

Dentro de las atribuciones de los órganos de la comisión de Derechos Humanos, en su artículo 24 de la propia ley, se establecen las atribuciones del Consejo de la propia comisión, mismas que son importantes destacar ya que servirán como elementos para dar mayor fuerza a nuestra propuesta.

*Artículo 24. - El Consejo de la Comisión de derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer las políticas, normas y criterios que orienten las actividades de la Comisión de Derechos Humanos,
- II. Proponer al Presidente de la Comisión de derechos Humanos los mecanismos y programas necesarios para el respeto, defensa, protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos;
- III. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos, así como sus modificaciones;
- IV. Transmitir a la Comisión de Derechos Humanos el sentir de la sociedad respecto al trabajo de la misma;
- V. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el presidente de la Comisión de Derechos Humanos deberá rendir;
- VI. Solicitar al Presidente información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya sido resuelto por la comisión de Derechos Humanos;
- VII. Derogada;

- VIII. Aprobar, en su caso, las propuestas generales, que le formule el Presidente de la Comisión de derechos Humanos, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado
- IX. Derogada;
- X. Turnar al Secretario Ejecutivo, para su cumplimiento y seguimiento, los acuerdos que dicte el Consejo;
- XI. Formar con sus miembros los comités que considere pertinentes para el mejor desempeño de sus funciones;
- XII. Conocer el presupuesto Anual de Egresos autorizado para la Comisión de Derechos Humanos;
- XIII. Conocer el informe del presidente de la Comisión de derechos Humanos con relación al ejercicio anual del presupuesto; y
- XIV. Las demás que le sean conferidas en la presente Ley y otras disposiciones legales”.

Consideramos que el Consejo como Órgano colegiado debe tener mayor responsabilidad y participación en relación con las coordinaciones municipales, ya que es de ahí, de los municipios, de donde partirán las quejas de violaciones a los derechos humanos, por ser, como ya lo hemos mencionado, el primer contacto entre la autoridad y el ciudadano y por consecuencia posibles violaciones a los derechos humanos.

Dentro de este estudio, nuestra propuesta otorga mayor responsabilidad e injerencia a un Consejo plural, integrado por personas de reconocido prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes de opinión.

En sentido estricto, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México es competente para conocer de quejas por violación a estos derechos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal.

"Es difícil persuadir a los mexiquenses, servidores públicos o no, de que todos debemos regir nuestra conducta por las disposiciones normativas existentes y que más difícil es aún afianzar esa persuasión. Sin embargo, es importante impulsar indefectiblemente el respeto a la ley exaltando las acciones ejemplares que han puesto en práctica los servidores públicos de los más altos niveles, logrando capitalizar la autoridad moral para dirigir el destino de los pobladores de nuestra entidad federativa".¹⁰²

4.4 REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO.

Cuando se crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, se le da las características de un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios, para permitirle cumplir amplia y eficientemente con sus objetivos, pues se garantiza la independencia en la administración de sus recursos y una autonomía interna, tal como lo requiere un organismo de esta índole.

En su artículo 4º el reglamento nos da la definición de derechos humanos, entendiéndolos a éstos como inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que garantiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Al hablar de autonomía, el artículo 5º del propio Reglamento Interno de la Comisión nos que en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión de Derechos Humanos no recibirá instrucciones ni indicaciones de autoridad o servidor público alguno. Sus recomendaciones y documentos de no-responsabilidad sólo estarán basados en el resultado de la calificación de las evidencias que consten en los respectivos expedientes.

Encontramos también la disposición de gratuidad en las actuaciones de la Comisión y la recomendación para que sea difundido ampliamente entre la sociedad,

¹⁰² Ibidem. Pág. 150

logrando con esto que no sean necesarios los servicios de asesoría profesional.
Art. 7º.

Nuevamente queremos hablar aquí del Consejo de la Comisión. El reglamento en su artículo 21 habla de su integración, mencionando que el Consejo está integrado por el Presidente, cuatro consejeros ciudadanos y un secretario ejecutivo.

En su artículo 22 señala que: "El Consejo tendrá competencia para determinar las políticas, normas y criterios que orienten las actuaciones de la Comisión de derechos Humanos dentro de los lineamientos de la política nacional de la materia, así como de aquellas atribuciones que expresamente le confiere el artículo 24 de la Ley".

4.5 DECRETO NÚMERO 65 POR EL QUE SE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA CREAR LAS COORDINACIONES MUNICIPALES DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

La experiencia ha demostrado que no es suficiente plasmar en el texto constitucional la consagración de los derechos humanos o contar con organismos que protejan los referidos derechos; por esto, el Ejecutivo del Estado de México en diciembre de 1994 envió a la Legislatura Local una iniciativa de adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, con la finalidad de entregar a todos los habitantes de la Entidad una institución de carácter municipal que tuviera como objetivo primordial la defensa y promoción de los derechos humanos en cada municipio de nuestro Estado.

"Con estricto respeto a la Autonomía Municipal y a la de la Institución Protectora de los Derechos Humanos en el Estado de México, se consideró propicia la oportunidad para que el pueblo y su gobierno fortalezcan sus relaciones mediante la suma de voluntades, de modo que el ejercicio de la autonomía se traduzca en

respuesta efectiva contra toda afectación de las garantías individuales, en particular de la población más necesitada y, por ende, más vulnerable".¹⁰³

"Conforme a este criterio se propuso el proyecto de adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, mediante el cual se otorgan facultades a los Ayuntamientos para el establecimiento de Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos que atiendan todo lo relativo a esta materia en beneficio de la población que habita en los lugares más alejados de nuestra entidad federativa".¹⁰⁴

Así, el 6 de enero de 1995 se publicó el Decreto número 65 en la Gaceta de Gobierno del Estado de México dando lugar a la creación, a partir de esa fecha, de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos.

Con esta finalidad se adicionaron: la fracción IX bis al artículo 31, la fracción VI bis al artículo 48, el Capítulo Décimo del título IV denominado: Nombramiento, Atribuciones Obligaciones del Coordinador Municipal de Derechos Humanos que contiene los artículos 147 A, 147 B, 147 C, 147 D y 147 E de la Ley orgánica Municipal del Estado de México.

La fracción IX bis, que se adiciona al artículo 31, refiere la atribución de los ayuntamientos para crear, en el ámbito de sus respectivas competencias, una Coordinación Municipal de Derechos Humanos. En complemento, la fracción VI bis que se adiciona al artículo 48 atribuye al Presidente Municipal la facultad para proponer al Ayuntamiento el nombramiento del titular de dicha Coordinación.

El Título IV, Capítulo Décimo, establece lo relativo al nombramiento, atribuciones y obligaciones del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, quien en todo caso deberá coordinar acciones con el Organismo Estatal de Derechos Humanos, específicamente con el Visitador General de la Región a la cual corresponda el municipio.

"Con la creación de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos se amplía y asegura una oportuna y eficaz defensa y protección de los derechos

¹⁰³ Ibidem. Pág. 157 y 158

¹⁰⁴ Loc. Cit.

Humanos a todos los habitantes del Estado de México sentando un afortunado precedente que, en un futuro cercano, será ejemplo preclaro para los Organismos públicos de Derechos Humanos de todo el país".¹⁰⁵

Textualmente la reforma a la Ley establece:

"DECRETO NÚMERO 65

LA H. "LII" LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO

DECRETA:

ARTICULO UNICO.- Se adicionan las fracciones IX bis al artículo 31 y VI bis al artículo 48, el Capítulo Décimo y su denominación al Título IV y los artículos 147 A, 147 B, 147 C, 147 D y 147 E a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para quedar como sigue:

ARTICULO 31. -

I A IX.....

IX bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos humanos, la cual será autónoma en sus decisiones.

ARTÍCULO 48. - ...

I A VI...

VI bis Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los consejos de participación ciudadana.

Para la designación del Coordinador se requiere la propuesta que el Presidente Municipal haga al ayuntamiento respectivo, y sólo será designado si

¹⁰⁵ Ibidem. Pág. 159

votan a su favor las dos terceras partes de los integrantes de dicho ayuntamiento; esto implica también que una vez designado el responsable de la Coordinación, tendrá obligación de informar de sus actividades al cuerpo edilicio, reunido en sesión solemne de cabildo".¹⁰⁶

4.6 LAS COORDINACIONES MUNICIPALES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El proyecto para la adición a la Ley Orgánica Municipal, que elaboró la Comisión de derechos Humanos del Estado de México fue enviado al Ejecutivo Estatal, el que a su vez, vía iniciativa, lo remitió a la legislatura Local.

Al realizar el estudio respectivo, se consideró que la defensa y protección de los Derechos Humanos no es una concesión a la sociedad, sino la obligación prioritaria que tiene todo gobierno en un Estado de Derecho. Esta es una tarea de notoria relevancia jurídica en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal.¹⁰⁷

De por sí, el campo de acción de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México está constituido por los habitantes del Estado de México, los mexicanos y extranjeros que se encuentren en su territorio; así como por el estudio, la promoción, la capacitación y la difusión de los derechos humanos en la entidad.

En Enero de 1995, se ordenó la creación de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, como instancias autónomas en sus atribuciones y facultades necesarias para que sean los órganos de contacto directo del servicio en materia de Derechos Humanos con la población y a la vez canales entre ésta y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

¹⁰⁶ Ibidem. Pág. 164

¹⁰⁷ Ibidem. Pág. 156

"Las coordinaciones municipales de Derechos Humanos serán autónomas en sus decisiones, lo que implica que en el ejercicio de sus atribuciones, el titular no recibirá instrucciones ni indicaciones de autoridad o servidor público alguno".¹⁰⁸

Las atribuciones de las instancias municipales son amplias pues reflejan la clara intención de contar en el ámbito municipal con un órgano capaz de dar respuesta eficaz al reclamo de la población en el aspecto que nos ocupa.

En contraste con los contenidos legales, las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en los tres primeros años de labor presentan, en la realidad, insuficiencia de apoyos, sueldo inadecuado, insuficiencia o carencia de viáticos y de recursos materiales, así como carencia de oficinas, teléfono, medios y presupuesto para la realización y participación de eventos; también carecen de recursos humanos, personal de apoyo y secretarial.

Su labor se ha visto obstaculizada se registra falta de operación de estos órganos o retraso en la presentación y tramitación de quejas y de su seguimiento. No obstante estar integradas 122 Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México, no todas tienen un funcionamiento regular.

Más importante que los esfuerzos de la Comisión Estatal por consolidar las Coordinaciones Municipales, es la firme intención de brindar protección a los Derechos Humanos de sus gobernados contra los excesos o ineficiencia de sus propios funcionarios públicos en los propios ayuntamientos.

Debe existir una decidida voluntad política de impulsar este tipo de órganos por parte de todo el personal integrante del ayuntamiento.

En algunos casos existe la idea equivocada de que una instancia, cuya función es proteger a la población de una conducta ilegítima de los servidores públicos que atentan contra los derechos fundamentales de las personas, representa una amenaza a la propia autoridad.

De ahí que deba ponerse mucha atención en el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos en el sentido de guardar fidelidad

¹⁰⁸ Ibidem. Pág. 164

absoluta a la autoridad municipal para evitar incurrir en la violación de los principios de independencia y autonomía, características fundamentales de cualquier Ombudsman, como ya lo hemos apuntado.

Por esto las autoridades municipales, deben prever que sus funcionarios públicos se mantengan dentro de estándares de eficiencia y respeto a la población, es decir, en el contexto de un verdadero servicio público.

Pero surge la duda sobre la eficiencia del funcionario en quién recaerá la Coordinación Municipal de los Derechos Humanos con motivo de que su nombramiento, hasta ahora, procede de una propuesta del Presidente Municipal y una votación de su Cabildo. Tenemos así a un funcionario que depende del color ideológico y político de quién lo propone, politizándose esta importante función de Ombudsman.

Las características comunes en todas las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México son: contar con un espacio para el buen desempeño de su labor y de los elementos humanos y materiales que requiera.

Estamos, así, examinando ya a otras características relevantes de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, su independencia y autonomía.

Por su naturaleza, estos órganos deben ser totalmente independientes de los gobiernos municipales y su coordinador debe actuar con plena libertad.

No es posible pensar que se les vincule con intereses del grupo gobernante o con intereses políticos de alguna especie.

En el ejercicio de sus atribuciones, el Coordinador Municipal de derechos Humanos podrá recibir quejas de la población y remitirlas a la Comisión Estatal, dando cuenta de aquellos actos u omisiones que pudieran configurar violaciones a los Derechos Humanos, independientemente del carácter de la autoridad, municipal, estatal o federal, para que se determine conforme a sus atribuciones.

Cuando existan quejas de carácter administrativo, el Coordinador Municipal, con la anuencia de la Comisión, podrá tratar de conciliar las diferencias entre el quejoso y la autoridad o servidor público.

De ahí que le espere un gran reto a la Comisión de Derechos Humanos en el Estado de México para que surjan nuevos criterios de carácter práctico sobre cómo queremos que actúen las Coordinaciones Municipales y necesariamente qué modificaciones requieren los ordenamientos legales correspondientes, a fin de lograr la trascendente labor que realizan.

Es obligación de esta Comisión Estatal velar por que posean de manera efectiva las características a que alude la legislación en la materia, pero necesariamente se requiere que exista convicción y apoyo decidido de todos los servidores públicos en los municipios, principalmente de los titulares del Ejecutivo Municipal.

Con esto podrá contar con un instrumento indispensable en toda sociedad democrática y en todo Estado de Derecho a fin de lograr la legitimidad que, a través de su ejercicio, adquieren autoridades y funcionarios públicos ante la sociedad.

Y las Coordinaciones Municipales se fortalecerán cada vez que se logre que las autoridades sometan su actuación a la norma jurídica con base en los criterios de justicia, respeto y dignidad humana que, en forma ineludible, conllevan al respeto a los Derechos Humanos de toda persona.

CAPITULO V PROPUESTA PARA MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACION DEL COORDINADOR MUNICIPAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE

5.1 NOMBRAMIENTO, ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL COORDINADOR MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS.

Según lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal en la fracción VI Bis, el Presidente Municipal propone al Ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos considerando preferentemente para ello a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana.

ARTICULO 147 A.- En cada municipio, el ayuntamiento respectivo designará, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta del Presidente Municipal, un Coordinador Municipal de Derechos Humanos, quien se apoyará en el personal necesario para atender la Coordinación Municipal de Derechos Humanos.

Las atribuciones de la Coordinación Municipal también se encuentran establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado, que dispone sobre su autonomía. Las coordinaciones serán autónomas en sus decisiones, de modo que su titular no recibirá instrucciones de ninguna autoridad o servidor público, sea municipal estatal o federal.

Concretamente, este es uno de los puntos torales de nuestro estudio y uno de los temas que más opiniones han elevado: la autonomía del ombudsman.

El doctor Jorge Carpizo que dice: "Un Ombudsman que no es autónomo, realmente no es un Ombudsman. La autonomía es un requisito sine quo non para su buen funcionamiento. La única verdad que existe para un Ombudsman es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contiene, misma que

valora de acuerdo con la ley, la equidad y su conciencia. Tratar de violentar las conclusiones del expediente es herir de muerte a esta institución".¹⁰⁹

El texto legal propone:

"ARTICULO 147 C.- Son atribuciones del Coordinador Municipal de Derechos Humanos:

I.- Recibir las quejas de la población y remitirlas a la Comisión de Derechos Humanos del estado de México, por conducto de sus Visitadurías, conforme al Reglamento Interno de ese organismo.

II.- Informar a la Comisión de Derechos Humanos del Estado, acerca de presumibles violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que residan en el municipio de su adscripción;

III.- Conciliar, con la anuencia de la Comisión, las quejas que por su naturaleza estrictamente administrativa lo permitan;

IV.- Llevar el seguimiento de las recomendaciones que el organismo estatal dirija a las autoridades o servidores públicos del ayuntamiento;

V.- Vigilar que se elaboren y rindan oportunamente los informes que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México solicite a la autoridad municipal, los cuales deberán contener la firma del servidor público respectivo;

VI.- Promover el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos del ayuntamiento, por medio de cursos de capacitación y actualización;

VII.- Fortalecer la práctica de los derechos humanos con la participación de los organismos no gubernamentales del municipio;

VIII.- Asesorar a las personas, en especial a los menores, personas de la tercera edad, indígenas, discapacitados y detenidos o arrestados por autoridades

¹⁰⁹ Carpizo, M. Jorge. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. Op. Cit. Pág.

municipales, por la comisión de faltas administrativas, a fin de que les sean respetados sus derechos humanos;

X.- Proponer acuerdos y circulares que orienten a los servidores públicos del ayuntamiento para que durante el desempeño de sus funciones actúen con pleno respeto a los derechos humanos; y

XI.- Organizar actividades para la población a efecto de promover el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos".

En torno a las atribuciones que la ley establece para el funcionamiento de las coordinaciones municipales, mencionadas anteriormente, hay la interrogante sobre el verdadero papel de estos organismos "autónomos", pues señalan únicamente su obligación de remitir las quejas presentadas a la Comisión Estatal y mantenerse informados sobre el seguimiento a las mismas.

En la práctica cotidiana los quejosos prefieren actuar desde su lugar de residencia y, al crearse las Coordinaciones Municipales, supusieron que tendrían ejercicios de justicia más expeditos. Como resultado: este organismo no calificó la queja, no la investigó y, mucho menos, llevó a cabo la recomendación; pues esto compete solamente a la Comisión Estatal.

Cuando se expidieron las leyes reglamentarias del apartado B del artículo 102 constitucional, se dio un acto de federalismo, buscando la descentralización hacia los estados dándoles herramientas necesarias que les hicieran cumplir con sus objetivos.

En el Estado de México se creó el organismo autónomo presidido por un Comisionado y elegido por el Ejecutivo Estatal al que se otorga autonomía y se le deja dar cauce a las quejas calificando y emitiendo recomendaciones. Al crearse las coordinaciones municipales se repite el proceso: se les dota de autonomía para actuar, el presidente municipal lo propone y, sin embargo, no se le da facultad alguna para la tramitación de quejas.

Además:

"ARTICULO 147 E.- El Coordinador Municipal de derechos Humanos, rendirá un informe semestral de actividades al ayuntamiento reunido en sesión solemne de cabildo, debiendo remitir copia del mismo al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México".

Esto imposibilita el ejercicio de la publicación libre sobre las quejas que son tramitadas ante el Ombudsman. Por esto, es necesario que se reforme este artículo para que se pueda remitir el informe en cuestión al Congreso Local y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para que exista un desglose, por municipios, de las violaciones a los Derechos Humanos con la supervisión del propio Congreso sobre el cumplimiento a las recomendaciones.

5.1.1 REQUISITOS.

ARTICULO 147 B.- El Coordinador Municipal deberá reunir los siguientes requisitos:

- I.- Ser originario del municipio de que se trate o vecino de él, con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años.
- II.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos y de reconocida honorabilidad en su municipio; y
- III No desempeñar ningún empleo o cargo público al momento de asumir sus funciones en la coordinación.

Durante el tiempo de su encargo, el Coordinador no podrá desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

La Ley Orgánica Municipal, considera como ya lo hemos señalado que al proponer el presidente municipal al coordinador municipal de derechos humanos,

tendrá presentes a los integrantes de la comisión de planeación para el desarrollo municipal y a los integrantes de los consejos de participación ciudadana.

Es decir, ya se está indicando de que sector de la población debe proceder el comisionado municipal. Tal pareciera que se pretende acercar el nombramiento a la comunidad, ya que la comisión de planeación para el desarrollo municipal se integrará, según lo establecido por la misma ley Orgánica, con "ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana" Art. 82.

Es conveniente considerar como requisito indispensable para ser coordinador municipal, que éste tenga conocimientos y experiencia en el campo de los Derechos Humanos que le permitan realizar, sin inconvenientes, la gran responsabilidad que adquiere, ya que la ley no lo establece y, necesariamente, se requiere profesionalización dentro de la protección de los derechos humanos.

En otras palabras si estamos cuestionando que las coordinaciones municipales únicamente sirven de correo de quejas ante la comisión estatal y no tienen facultades para tramitar, calificar y emitir una recomendación desde su propio espacio nos debe preocupar cuestionar si un ciudadano honorable, pero sin conocimientos en Derechos Humanos, pudiese emitir una recomendación con todas las características necesarias.

5.2 PROCESO DE DESIGNACION DEL COORDINADOR MUNICIPAL

Para la designación del Coordinador se requiere la propuesta que el Presidente Municipal haga al ayuntamiento respectivo, y sólo será designado si votan a su favor las dos terceras partes de los integrantes de dicho ayuntamiento.

“Esto implica que, una vez designado el responsable de la Coordinación, aquél tendrá obligación de informar de sus actividades al cuerpo edilicio, reunido en sesión solemne de cabildo”.¹¹⁰

El Coordinador Municipal de Derechos Humanos deberá tener el perfil idóneo, es decir, contar con el conocimiento básico en materia de Derechos Humanos, con amplio sentido de responsabilidad social, capacidades profesionales en su desempeño, solvencia moral, además de estar comprometidos con su comunidad y poseer un gran valor civil a fin de enfrentar a un sinnúmero de autoridades o servidores públicos prepotentes, autoritarios, corruptos y, en ocasiones, impunes y cubiertos bajo el manto protector de la corriente política que los protege de todo mal.

La adición a la Ley Orgánica Municipal, señala que para ser Coordinador se requiere ser originario o vecino del municipio, con residencia efectiva no menor de tres años, mexicano, de reconocida honorabilidad y no desempeñar empleo o cargo público al momento de asumir sus funciones, ni durante su encargo. Esto es explicable por la razón de que los que mejor conocen la problemática de las municipalidades son quienes residen en ellas.

“Por otra parte, para preservar e incrementar la autoridad moral que el cargo exige, es necesario mantenerse al margen de cualquier empleo o cargo público que no sea el de Coordinador a fin de intervenir con eficacia en la prevención y solución de los problemas que en materia de Derechos Humanos le plantee la población”.¹¹¹

¹¹⁰Roccati, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman. Op. Cit. Pág. 164

¹¹¹Loc. Cit.

5.3 UNA VISION SOBRE LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LAS COORDINACIONES MUNICIPALES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO.

FACTORES INTERNOS

CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO.

Existe en la actualidad un mayor reclamo por parte de los diferentes sectores poblacionales con relación al respeto de su dignidad humana y las seis Visitadurías en función que deben dar curso a las quejas presentadas. Estas, no sólo deben tramitar las quejas que se presentan día con día en la sede de la propia comisión, sino además aquellas que le son remitidas por las comisiones municipales de derechos humanos y por las organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos que funcionan en la entidad.

La naturaleza de la tramitación de la queja en muchas ocasiones exige la comparecencia del quejoso para ofrecer las pruebas que estime pertinentes, desahogar vista de las actuaciones del expediente, etc.

Ante la creciente demanda del servicio y la necesidad de cercanía con la población demandante, no se cuenta con ningún órgano regional que atienda y resuelva en forma expedita la demanda de servicio de la población.

INCREMENTO DEL NÚMERO DE QUEJAS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.

"En cuanto a las quejas presentadas en la Comisión del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 1998 por presuntas violaciones a los derechos humanos de los quejosos, se dio inicio a 5,427 expedientes de queja, los que, adicionados a los 870 que se encontraban en trámite el año anterior, hicieron un total de 6,297 expedientes que fueron tramitados en el año del que se informa".¹¹²

¹¹² Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Segundo Informe Anual de Actividades. 1998. Pág. 31

Su número se ha ido incrementando conforme se avanza en la difusión y eficacia de las actividades de la Comisión.

"Durante 1998 fueron emitidas 88 Recomendaciones, siendo destinatarios de ellas diversas autoridades estatales y municipales; del total señalado de Recomendaciones emitidas, 86 fueron aceptadas y 2 no lo fueron".¹¹³

"De esas 86 las autoridades dieron cumplimiento total a 33, quedando 53 pendientes de cumplimiento".¹¹⁴

VISITADURÍAS GENERALES.

La función que deben desempeñar las Visitadurías Generales requiere como base de tres actores: el quejoso, la autoridad presuntamente responsable y el Visitador, que tiene, entre otras de sus funciones, la realización de la investigación directa de cada caso o la realización de estudios que fundamenten sus recomendaciones.

La limitación de personal ocasiona una prestación de servicio insuficiente.

Entre algunos de los múltiples problemas existentes se cuentan los siguientes:

"Que no se tenga un contacto directo y oportuno con las autoridades presuntamente responsables correspondientes.

Que se tramiten quejas de años anteriores a la par de las recibidas en el presente año, lo cual contribuye al incremento de las cargas de trabajo del personal; y

Que se retarde el trámite de quejas".

Un porcentaje importante de quejas se recibe en las Coordinaciones Municipales. La carencia de apoyo en éstas origina, entre otros problemas, que los

¹¹³ Ibidem. Pág. 48.

¹¹⁴ Ibidem. 53.

datos de las quejas estén incompletos en cuanto al motivo de la misma, los datos del quejoso, etc.

De esta forma, la comunicación del personal de las instancias centrales con los quejosos para complementar los datos faltantes se hace muy difícil y debe realizarse muchas veces por correo certificado. Todo ello origina que una comunicación que debería ser directa, inmediata y proporcionara una solución rápida, resulte costosa, se retrase u obstaculice hasta el grado tal de no posibilitar la atención que debería brindarse.

La lejanía con los demandantes de servicio de este organismo deriva en desatención, puesto que el personal y los recursos materiales con los que cuentan las Visitadurías resultan insuficientes.

Por otra parte, la comunicación con las autoridades responsables es muy lenta en virtud de que se realiza mediante recordatorios y la vista de informe al quejoso llega de manera extemporánea, en muchos de los casos.

NECESIDAD DE CAPACITACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

Dos son las funciones sustantivas de la Comisión de derechos Humanos del Estado de México: la defensa y la prevención. Respecto a este último rubro, debe comentarse que en gran parte es mediante la capacitación que deben lograrse sus objetivos. Debe darse capacitación al propio personal de la Comisión, al personal de las Coordinaciones municipales, a los servidores públicos de las diferentes esferas de gobierno, a grupos vulnerables, a la sociedad civil y a organizaciones no gubernamentales.

Esta actividad reclama la elaboración de materiales didácticos y la realización de la divulgación necesaria, brindar asesorías y preparar eventos de amplia cobertura.

Por otra parte, el personal de las Coordinaciones Municipales que acude a los cursos de capacitación brindados con regularidad en las oficinas centrales es muy reducido.

También existe gran desinterés de algunos ejecutivos municipales con respecto a sus coordinaciones; aún faltan por crearse 21, y de las ya existentes un 20% no han renovado a los responsables, quienes han actuado desde su creación.

En síntesis, los municipios no aportan lo que deberían a esta institución ni a la sociedad y utilizan a los coordinadores en quehaceres ajenos a los Derechos Humanos en comisiones que no corresponden más que a intereses personales o de grupo del ejecutivo municipal.

5.4 PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO PARA MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACION DEL COORDINADOR MUNICIPAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y OTRAS DISPOSICIONES RELATIVAS PARA SU MEJOR FUNCIONAMIENTO.

En el Estado de México, las facultades que otorga la Constitución Política a la Comisión de Derechos Humanos y la Ley Orgánica Municipal a las Coordinaciones Municipales de los Derechos Humanos, se fortalecen con el impulso decidido a la construcción de una verdadera cultura de los derechos humanos.

El factor ha contribuido de manera fundamental al ensanchamiento generalizado de las libertades individuales que se han experimentado en los más diversos ámbitos de la vida de los mexicanos.

Como se puede advertir, el trabajo a favor de las libertades y de las garantías individuales no se agota en el ámbito del derecho penal; además de éste, hay muchos otros campos de acción y, por lo tanto, muchos retos más para el defensor de los derechos humanos.

El clima de libertades que actualmente se respira en México no es una obra de la casualidad ni de la circunstancia. Es el resultado de un importante número de esfuerzos en los más diversos sectores de la sociedad, no siempre coordinados pero generalmente orientados hacia un mismo objetivo, consistente en rescatar y hacer

valer las garantías individuales que desde los orígenes del Estado mexicano han estado presentes en sus diversas leyes fundamentales.

Cuando toca a la coordinación municipal la supervisión de los actos administrativos de la administración, así como la defensa de los derechos públicos de los ciudadanos, resulta incongruente que el nombramiento de su titular sea realizado a propuesta de quién detenta el poder público, que no desea ser acusado (i), corriendo el riesgo, nada raro, de volverse "títere".

Como hemos mencionado en el punto 4.5 del Capítulo Cuarto, la autoridad municipal supone que las coordinaciones municipales de los derechos humanos, presentan una amenaza, en el desempeño de su labor, contra los servidores públicos y tratan de nombrar a la persona quizás menos idónea pero más allegada a los intereses del poder; persona que sea fiel inclusive a los colores y tendencias políticas de quién lo propuso para ocupar el cargo.

Proponemos que efectivamente se abra hacia la comunidad la selección del candidato; no en forma selectiva solamente a la Comisión de Planeación para el desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana, sino que, por el contrario, **"se invite a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales y a las expresiones políticas minoritarias"**, para que de ellos surjan los candidatos que previa evaluación del cabildo, se conviertan en una tema para enviarla a su vez al Consejo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, quienes deberán seleccionar al mejor candidato.

La misma ley de la Comisión estatal señala que compete a ésta establecer los mecanismos necesarios de colaboración y planes de trabajo con la coordinación municipal.

Se evitaría así que el coordinador municipal guardara adeudo moral o agradecimiento hacia la persona que lo propuso.

Proponemos también que dentro de los requisitos considerados en el artículo 147 B de la Ley Orgánica Municipal para poder ser coordinador municipal, se incluya la imperiosa necesidad de tener conocimientos mínimos sobre Derechos Humanos, sin olvidar los otros requisitos, para obtener dicho nombramiento.

Con esto se pretende que, al recibir las quejas de los ciudadanos, el Coordinador Municipal solicite a las autoridades la información pertinente, recabe las pruebas en caso de considerarla presunta violatoria de los derechos humanos. Sólo así el ciudadano tendría a su alcance una protección inmediata en sus derechos humanos, y se daría justicia pronta y expedita.

Proponemos la adición al artículo 147 E de la citada ley para que los informes que rinda el Coordinador Municipal de los Derechos Humanos al Cabildo y a la propia Comisión Estatal de los derechos Humanos, involucren al Congreso del Estado, para que la comisión respectiva del mismo dé seguimiento a las quejas y recomendaciones que se generen. Con esto se busca que las autoridades municipales o estatales, no omitan el cumplimiento de las que procedan, evitando así que, desde el municipio, pueda bloquearse la información o simplemente omitir aquellas que, a criterio del ejecutivo municipal, no deban publicitarse.

Con base en lo anterior, se propone la adición de la fracción IX del artículo 24 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México que se encuentra derogada, para quedar así:

Artículo 24. - El Consejo de la Comisión de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

.....

"IX. Nombrar a los Coordinadores Municipales de Derechos Humanos, conforme a lo establecido por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y establecer los mecanismos necesarios a fin de preparar a los mismos para el mejor cumplimiento de sus funciones".

.....

También se propone la reforma de los artículos 48 fracción Vi Bis, 147 A, y adición de la fracción cuarta del artículo 147 B, de la Ley Orgánica del estado de México, para quedar así:

"Artículo 48. - El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

.....

VI Bis. Convocar a la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, expresiones políticas minoritarias integrantes de la comisión de planeación para el desarrollo municipal e integrantes de los consejos de participación ciudadana, para que propongan candidatos a ocupar el cargo de Coordinador Municipal de los derechos humanos.

Artículo 147 A.- En cada municipio, el ayuntamiento respectivo seleccionará en sesión solemne de cabildo público, y por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, hasta tres personas que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 147 B de la presente ley para ocupar el cargo de Coordinador Municipal de derechos humanos, mismos que remitirá a la Comisión Estatal de derechos Humanos para que, reunida en Consejo, pueda elegir al de mejor honorabilidad, prestigio moral y conocimientos personales, quien se apoyará en el personal necesario para atender a la Coordinación Municipal de derechos Humanos.

Artículo 147 B.- El Coordinador Municipal deberá reunir los siguientes requisitos:

.....

IV. Tener al momento de su nombramiento conocimientos básicos sobre Derechos Humanos".

.....

El artículo 147 E nos dice lo siguiente:

Artículo 147 E.- El Coordinador Municipal de Derechos Humanos rendirá un informe semestral de actividades al Ayuntamiento reunido en sesión solemne de cabildo, debiendo remitir copia del mismo al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México".

Proponemos que su texto sea de la siguiente forma:

El Coordinador Municipal de Derechos Humanos, rendirá un informe semestral de actividades al ayuntamiento reunido en sesión solemne pública de cabildo, debiendo remitir copia del mismo al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, así como al Congreso del Estado.

De tal suerte que con esta variante, se permitiría a la población tener conocimiento de que funcionarios no cumplen, garantizando la protección de los derechos humanos; y el congreso tendría información inmediata sobre las presuntas quejas o recomendaciones emitidas para darle el debido seguimiento.

5.5 BENEFICIOS QUE IMPLICA LA PROPUESTA.

Si bien es cierto las coordinaciones municipales de derechos humanos fueron creadas con estricto respeto a la Autonomía municipal y a la de la Institución Protectora de los derechos Humanos en el Estado de México, en nuestra propuesta reconocemos su desarrollo dentro de las condiciones actuales. Es necesario que se procure, en primer término, profesionalizar el servicio que presta el coordinador municipal.

Al pretender que sean conocedores de los Derechos Humanos quienes reciban esta responsabilidad, se pretende fortalecer su actividad.

Obviamente, deberán contar además con el personal necesario que le permita operar y erradicar omisiones y errores dentro de los procedimientos y en la actuación sobre el trámite de las quejas, preparar así el campo para que le sean otorgadas más facultades a las coordinaciones y evitar que sean meros correos para llevar hasta la Comisión Estatal las quejas de los ciudadanos.

También se pretende que, en estricto derecho, compete a los profesionales de los mismos, aplicar en forma inmediata sus conocimientos en beneficio de la comunidad en la que tiene su propio espacio.

Por otra parte, cuando sacamos del ámbito municipal la designación del coordinador municipal, se da completa y total autonomía a éste, ya que no le debería ningún favor a la administración en cuanto corresponde a su nombramiento, quitando con esto el color partidista que implica la democracia y alternancia en el poder. Así se rompería el vínculo con el partido político (en atención a la conformación de las autoridades municipales, derivadas de una planilla ganadora) que elimina la autonomía.

También se lograría involucrar a la sociedad en la vida pública, fomentando una cultura a la protección de los Derechos Humanos y, sobre todo, se democratizaría los canales de la participación ciudadana.

Asimismo se le daría verdadero espacio al Consejo Estatal de la Comisión para vigilar más de cerca el actuar de dichas coordinaciones pues dejaría de ser un

adorno, ante la protección de los Derechos Humanos, aprovechando la estatura moral de sus integrantes.

Por lo que respecta a los informes, se evitaría la posibilidad de que el ejecutivo municipal decida sobre las actuaciones de la coordinación municipal, y sobre cuales quejas se informan a la Comisión Estatal y a la propia Comunidad.

Además de nuestra propuesta, existen otras posibilidades para fortalecer el desempeño del Coordinador Municipal de Derechos Humanos.

5.6 OTRAS ALTERNATIVAS PARA LA MEJOR PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO

Tratando de contribuir al mejor desempeño de las Coordinaciones Municipales de los derechos humanos, queremos completar esta investigación proponiendo que, retomando la propuesta central de esta investigación, el ayuntamiento envíe al Consejo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, todas las propuestas recibidas por la sociedad sobre los aspirantes al cargo de Coordinador Municipal para que éste seleccione una terna que enviará a la comisión respectiva dentro de la cámara de diputados y éstos propongan, en votación de las dos terceras partes del pleno, a quién ocuparía dicho cargo dentro de los municipios, señalándoles su presupuesto de egresos anual, mismo que remitiría al ayuntamiento para que éste lo apruebe y entregue al coordinador, bajo su mas estricta responsabilidad y supervisado por la contaduría general de glosa.

En otra propuesta contemplaría la figura dentro de la estructura del ayuntamiento del Sindico Procurador de los derechos Humanos, modificando el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su Titulo cuarto, capítulo segundo, sección segunda que habla de las facultades y obligaciones de la legislatura. El Titulo quinto capitulo primero y segundo, referido a los municipios y a los miembros de los ayuntamientos, así como la Ley Orgánica

Municipal del estado de México en su título II, capítulo primero, de la integración e instalación de los ayuntamientos, capítulo segundo, del funcionamiento de los ayuntamientos, Título III capítulo primero, de los presidentes municipales, segundo de los síndicos y el título IV capítulo décimo, del nombramiento, atribuciones y obligaciones del coordinador municipal de los derechos humanos.

A primera vista, parece muy complejo todo este planteamiento; trataré de ser específico y claro.

Al crearse la figura del Síndico Municipal de los derechos humanos, esta sería una posición completamente nueva dentro de los ayuntamientos, no tendría destinatario ni sería ocupada por ningún candidato en el proceso electoral, ya que no se asignaría por porcentaje electoral, de tal suerte que, al terminar el proceso de renovación de ayuntamientos y una vez instalado éste, las autoridades electas, convocarían a la sociedad civil en los mismos términos que planteamos en nuestra propuesta pero con la novedad de trasladar directamente al Consejo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos las propuestas que reciban sobre los candidatos.

Este, a su vez, seleccionaría una terna que remitiría al congreso local, para que finalmente dentro del seno de la comisión responsable de los derechos humanos de la cámara de diputados, propusiera al pleno la candidatura de los coordinadores municipales.

Con esto se lograría dar plena garantía a la defensa de los derechos humanos, toda vez que el Síndico Procurador de los derechos humanos, sería parte del ayuntamiento, pero también vigilaría de cerca las acciones de los servidores públicos, participaría en la toma de decisiones que afectarán su esfera y contaría con los recursos económicos necesarios para lograr su fin, sin colores partidistas ni agradecimientos personales hacia quién hasta hoy propone los nombramientos.

Obviamente, los requisitos para ser candidato se encuadrarían dentro de lo propuesto anteriormente, pero su nombramiento sería por medio del congreso local.

También podría elaborar su presupuesto de egresos anual y entregarlo al ayuntamiento para su aprobación y asignación bajo su más estricta responsabilidad, supervisado por la Contaduría General de glosa del estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas propias del ser humano inherentes a su propia naturaleza, sin distinción alguna; mismos que el estado tiene la obligación de respetar, garantizar o satisfacer.

SEGUNDA. El municipio, es la célula básica de la sociedad y es ahí donde se da el primer contacto del gobernado con el gobernante; es ahí donde surge tradicionalmente la posibilidad de violación de los derechos humanos por parte de la autoridad.

TERCERA. Cuando un ciudadano debía exigir el cumplimiento de una garantía violada, lo hacía a través del juicio de amparo, conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales. Sin embargo, en virtud de que el juicio de amparo sólo protege aquellos derechos humanos que se encuentran elevados al rango de garantías individuales, fue necesaria la creación de procedimientos distintos que tutelaran el gran universo de los Derechos Humanos, pero, sobre todo, que no tuvieran características técnicas que impidieran el acceso a ellos de los grupos más vulnerables.

CUARTA. En México, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no significó una concesión gratuita del Estado. Existieron como detonantes las presiones internas de organismos no gubernamentales de derechos humanos por las constantes violaciones que la autoridad hacía de éstos en contra de la ciudadanía, principalmente de aquellos con bajos recursos económicos o más desprotegidos. Prácticas cotidianas eran la tortura y la corrupción. También tuvieron mucho que ver los Organismos Internacionales de protección a esos derechos humanos al documentar casos específicos de violaciones y la complicidad silenciosa de las autoridades.

QUINTA Presiones de carácter interno y externo obligan al Estado a crear organismos federales, estatales y municipales, que defiendan al gobernado frente a los actos de la administración pública, otorgándolos bajo los considerandos de: accesibilidad, gratuidad, celeridad, publicidad. Además del carácter recomendatorio que hace a las quejas un procedimiento distinto que no constituye un procedimiento tan técnico y al que los grupos vulnerables tienen fácil acceso.

SEXTA El sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos que actualmente existen en nuestro país considera a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Las Comisiones de Derechos Humanos en los Estados de la Federación, incluida la del Distrito Federal, y Las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, como los organismos adecuados para defender esos derechos definiendo sus características para ser organismos públicos, autónomos, apolíticos, antiburocráticos, antiformalistas, apartidistas y gratuitos.

SEXTA Aunque la autoridad moral del Ombudsman mexicano aún no es aceptada por la mayoría de los funcionarios, esto se debe a que el grueso de la población aún no conoce la necesidad de su existencia contra todo sistema autoritario y abusivo.

SEPTIMA.- En el Estado de México existe una necesidad apremiante de respeto a los Derechos Humanos, ya que aún nos podemos preciar de la existencia de agrupaciones étnicas que merecen especial atención, pero también, debido al crecimiento urbano y su cercanía con la capital del país, hay desigualdad social.

OCTAVA.- La Comisión Estatal de Derechos Humanos debe convertirse en una verdadera instancia jurídica, que ofrezca el cumplimiento de los derechos humanos. Sus organismos internos requieren de una mayor participación

en cuanto a la organización y vigilancia de las instancias menores, concretamente nos referimos al Consejo de la propia Comisión.

NOVENA.- En el ámbito municipal, en el Estado de México, existen las coordinaciones municipales de derechos humanos, que carecen de facultades, ya que permanecen sujetas en cuanto a su competencia y desarrollo al no tener atribuciones procesales dentro del procedimiento de queja, pues, para su creación, dependen de la buena voluntad de las administraciones y el nombramiento del coordinador debe surgir como producto de una propuesta del Presidente Municipal. y su cabildo, responsables todos ellos de la administración y del respeto irrestricto a los derechos humanos pero presuntos sujetos violatorios de los mismos.

DECIMA.- La designación o nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos debe hacerse en forma indirecta para que puedan ser eliminados los compromisos políticos y se pueda escapar del ámbito de poder que supone su nombramiento a cargo del Presidente Municipal.

DECIMA PRIMERA.- La independencia y autonomía de tales instancias es la única forma de garantizar que su labor sea imparcial, imbuida de plena autoridad moral y, por tanto, racional y neutra, políticamente hablando; en una palabra, eficaz. Conseguirlo no es sencillo; ello reclama un verdadero compromiso social, una actitud de profundo respeto a los gobernados, un auténtico deseo de superación profesional conjunta, un interés genuino de realizar un servicio público pleno y una exigencia apremiante por lograr mejores resultados en la labor pública.

DECIMA SEGUNDA.- Los titulares de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos deben tener obligadamente amplios conocimientos sobre Derechos Humanos, carecer de colores políticos partidistas y contar dentro de sus haberes con reconocido prestigio de la comunidad a la que van a servir.

DECIMA TERCERA.- El Congreso del Estado deberá cuidar que las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos cuenten con presupuesto suficiente, personal adecuado, mobiliario y enseres que les permitan no estar sujetos a la buena voluntad de las administraciones, que, a pesar de estar obligados por la ley, en la práctica no lo cumplen.

DECIMA CUARTA.- Se deben establecer mecanismos para publicar en forma exhaustiva las funciones de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, así como las quejas que se produzcan en el ámbito municipal para que llegue la información en forma transparente a la comunidad del Estado.

BIBLIOGRAFIA

1. ALVAREZ DE LARA, Rosa María. *Legislación Estatal en materia de defensa de los Derechos Humanos*. Colección Folletos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1991/18. 45 p.p.
2. BARREIRO BARREIRO, Clara. *Derechos Humanos. Declaraciones solemnes, continuas violaciones*. Ed. Salvat Editores. Barcelona España. 1981.
3. BOEHM DE LAMEIRAS, Brigitte (Coordinadora). *El Municipio en México* Ed. El Colegio de Michoacán. México 1987. 656 p.p.
4. BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 28ª Edición Ed. Porrúa México. 1996. 680 p.p.
5. BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 7ª Edición. Ed. Porrúa. México. 1989. 1058 p.p.
6. CALZADA PADRON, Feliciano. *Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo*. Ed. UNAM. México. 1983. 173p.p.
7. CANO VALLE, Fernando y TORAL Alfredo. (Coordinadores) *Jornada Sobre los Derechos Humanos en México. (Memoria)*. Ed. C.N.D.H. ANUIES. México. 1991. 95 p.p.
8. CARPIZO M, Jorge. *Algunas Reflexiones Sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*. Ed. C.N.D.H. México. 1992. 32. p.p.

9. CARPIZO, M. Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. UNAM. Ed. C.N.D.H. México. 1993. 259. p.p.
10. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS *Documentos y Testimonios de cinco siglos (Compilación)*. S/N Ed. CNDH. Colección Manuales México. 1991. 372 p.p.
11. CORTÉS, Hernán. *Cartas de Relación de la Conquista de México*. Ed. Espasa-Calpe Mexicana, S.A. Colección Austral. 14ª Edición. México 1992. 300 p.p.
12. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Ed. Porrúa. México 1996. 211 p.p.
13. DERECHOS HUMANOS, *Organo Informativo de la C.D.H. del Estado de México*. Nº 24. Ed. Comisión de Derechos Humanos del estado de México. 1997. 259 p.p.
14. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Ed. Espasa-Calpe S.A. Colección Austral 2ª Edición. Madrid. 1968. 636 p.p.
15. FIX ZAMUDIO, Héctor. *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*. (Estudios Comparativos) Colección Manuales. 1991/5 Comisión Nacional de los Derechos Humanos México 225 p.p.
16. HERREN DORF, Daniel. (Compilador) *Sociología de los Derechos Humanos*. Colección Clásicos. Ed. CNDH. México 1992. 280 p.p.
17. HERRERA ORTIZ, Margarita. *Manual de Derechos Humanos*. Ed. PAC, S.A. de C.V. Segunda Edición. México D.F. 150 p.p.

18. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA A.C., *Manual de Administración Municipal* Coedición con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. México. 1987. 150 p.p.
19. JACQUES, Ellul. *Historia de las Instituciones de la Antigüedad*. Ed. Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid. España. 1970. 613 p.p.
20. JIMÉNEZ CABRERA, María Teresa. *La Protección de los Derechos Humanos en México*. Tesis para obtener el grado de maestría. ENEP. ACATLAN. UNAM. México 1993.
21. LAFER, Celso. *La Reconstrucción de los Derechos Humanos*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1994. 388 p.p.
22. LARA, PONTE, Rodolfo. *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*. Editorial Porrúa. Primera Edición México. 1993. 238 p.p.
23. LOPEZ CHAVARRIA, José / FLORES ANDRADE, Germán y ALVARADO HERNANDEZ, Myriam. *Evolución Normativa de la CNDH*. Ed. CNDH México 1993. 139 p.p.
24. MADRAZO CUELLAR, Jorge. *Derechos Humanos: el Nuevo enfoque mexicano, una visión de la modernización de México*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1993. 273 p.p.
25. NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos*. Tomo I y II Ed. CNDH. Primera Edición México 1993. 699 p.p.
26. OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa. México. 1985.

27. OCHOA CAMPOS, Moisés. *El Municipio y su Evolución Institucional*. Ed. Porrúa. México 1987.
28. OROPEZA, Humberto y LUNA, David. *Contaduría y Administración del Municipio*. Fondo Editorial de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. México. 1988. 218 p.p.
29. PECES BARBA, Gregorio; Et. all. *Derecho Positivo de los Derechos Humanos*. Ed. Debate. Madrid. 1987. 430 p.p.
30. QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO PENICHE, Norma. *Derechos Humanos*. México. Ed Porrúa. 1998. 477 p.p.
31. QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. *Derecho Municipal*. Primera Edición. Ed. Porrúa. México 1995.
32. QUINTANA ROLDAN, Carlos F. *El Municipio y los Derechos Humanos, en: Derechos Humanos (Reflexiones)* Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. 1995.
33. RABASA GAMBOA, Emilio. *Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México*. (Análisis Jurídico a la Ley de la C.N.D.H. Ed. C.N.D.H. México. 1992. 67 p.p.
34. RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa. México. 1985.
35. ROWAT, Donald C. *El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1973. 462. p.p.

36. ROCCATTI, Mireille. *Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México*. Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. México 1996. 176 p.p.
37. SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *El Municipio Mexicano*. Centro Nacional de Estudios Municipales. México. 1992
38. TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1987. 649 p.p.
39. TERRAZAS, Carlos R. *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México* Ed. Miguel Angel Porrúa. México. Segunda Edición. 1991.
40. VELA SANCHEZ, Gustavo L. *Sobre la Necesidad de Crear Instrumentos Jurídicos Encaminados a Fortalecer las Recomendaciones Emitidas por la CNDH*. Tesis para obtener la Licenciatura en Derecho. ENEP. Acatlán. UNAM. México. Mayo de 1996. N°. 4920.
41. VENEGAS ALVAREZ, Sonia. *Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable?* Ed. UNAM. México. 1992. 148 p.p.
42. ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-57*. (Copias Fotostáticas).

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos C.N.D.H.; México. 1993. 115 p.p.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
4. Legislación de Derechos Humanos para el Estado de México. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. 1993. 78 p.p.
5. Prontuario de Legislación Fiscal. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal. 1998.
6. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal. 1998.
7. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal. 1998.