



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“Propuesta de reforma a los artículos 102 apartado B y 115 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para
fortalecer la defensa de los derechos humanos en el ámbito
municipal.”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A:
CLAUDIA PAOLA AVILA NAVARRO

ASESOR: VÍCTOR GUADALUPE CAPILLA Y SÁNCHEZ

NOVIEMBRE 2008



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.

A MIS PADRES

Por que sé que, incondicionalmente,
siempre estarán ahí.

A MIS HERMANOS, JAVIER Y JOSÉ
LUIS

Quienes me inspiran un gran cariño.

A MIS TÍOS, LUZ Y MANUEL

Porque sin su apoyo, esto no hubiera
sido posible.

A MIS AMIGOS GABY, CLAU,
CARMEN, ALEJANDRA, BAZAN Y
ALE

Por estar conmigo en los momentos
más difíciles.

A LA UNAM

Por la valiosa oportunidad de formarme
en ella.

A MI ASESOR

Con sincero agradecimiento por la
oportunidad y apoyo que me brindó
para la culminación de esta tesis.

A MIS MAESTROS: GUSTAVO VELA,
RUBEN ISLAS, FERNANDO LABARDINI
Y JORGE GODOY

Por su generosidad al compartir sus
conocimientos y su excepcional visión
del Derecho. Gracias.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE
LA CDHDF

Gracias por su apoyo y palabras de
aliento.

A ERWIN

Por su cariño y comprensión.

**EN ESPECIAL A TODOS AQUELLOS QUE HAN DEDICADO SU VIDA A LA
DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTOS GENERALES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA	1
1.1. <i>Ombudsman</i> y derechos humanos	1
1.1.1. Qué son los derechos humanos	2
1.1.2. <i>Ombudsman</i>	6
1.1.2.1. Concepto	6
1.1.2.2. Características	7
1.1.2.3. Figuras afines	9
1.1.3. Relación entre <i>ombudsman</i> y derechos humanos	9
1.2. Evolución histórica del <i>ombudsman</i>	10
1.2.1. En el ámbito internacional	11
1.2.1.1. Surgimiento de la figura en Suecia	11
1.2.1.2. Transformación del <i>ombudsman</i> en España	11
1.2.1.3. Adopción del <i>ombudsman</i> en América Latina	12
1.2.2. En el ámbito nacional	13
1.2.2.1. Procuraduría de los Pobres	13
1.2.2.2. Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León	14
1.2.2.3. Procurador de Vecinos del Ayuntamiento de Colima	14
1.2.2.4. Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM	15
1.2.2.5. Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca y Procuraduría Social de la Montaña y de Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero	16
1.2.2.6. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes	17
1.2.2.7. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	17
1.3 Municipio	18
1.3.1. Concepción etimológica y jurídica	19
1.3.2. Naturaleza jurídica del Municipio	20
1.3.3. Autonomía municipal	21
1.4. Antecedentes históricos del Municipio	23
1.4.1. Origen natural del Municipio	23

1.4.2. Formación del Municipio	24
1.4.2.1. Grecia	24
1.4.2.2. Roma	26
1.4.2.3. España	28
1.4.3. Proceso de formación del Municipio en México	30
1.4.3.1. Antecedente prehispánico del Municipio	30
1.4.3.2. Constitución de 1824	31
1.4.3.3. Constitución de 1836	32
1.4.3.4. Constitución de 1917	34
1.4.4. Antecedentes del artículo 115 Constitucional	35
1.4.5. La reforma de 1983	35
1.4.6. La reforma de 1999	36
1.5. Análisis crítico sobre la vinculación histórica del funcionamiento municipal y la defensa de los derechos humanos	37

CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO JURÍDICO DE LA FIGURA DEL MUNICIPIO Y DE ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS

2.1. Municipio	40
2.1.1. Artículo 115 Constitucional	40
2.1.2. Estructura municipal: autoridades municipales	43
2.1.3. Facultades	46
2.1.3.1. Facultades del Presidente Municipal	46
2.1.3.2. Facultades de los Síndicos	48
2.1.3.3. Facultades de los Regidores	49
2.1.3.4. Facultades del Ayuntamiento	50
2.1.4. Autoridades Auxiliares	51
2.1.5. Servicios municipales	52
2.1.6. Leyes Orgánicas Municipales: casos específicos	57
2.2. Marco jurídico de organismos protectores de derechos humanos	65
2.2.1. Artículo 102, apartado B, Constitucional	65
2.2.2. Ley de la CNDH y su reglamento interno	69
2.2.3. Comisiones estatales de derechos humanos	72
2.2.3.1. Estado de México	73
2.2.3.2. Estado de Nayarit	75
2.2.4. Reglamentos internos de organismos municipales protectores de derechos humanos	77

CAPÍTULO TERCERO. MARCO COMPARATIVO SOBRE ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA ESFERA MUNICIPAL

3.1. <i>Ombudsman</i> municipal en Estados Unidos	86
3.2. <i>Ombudsman</i> municipal de Standt Zurich en Suiza	88

3.3. <i>Ombudsman</i> municipal en Argentina	91
3.4. <i>Ombudsman</i> de Johannesburgo en Sudáfrica	95
3.5. Defensoría de los habitantes de Delft en Holanda	97
3.6. Otros países con presencia de <i>ombudsman</i> municipal	98
CAPÍTULO CUARTO. DEFENSOR MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS	102
4.1. Construcción del concepto de <i>ombudsman</i> municipal	102
4.2. Problemática de los derechos humanos y el municipio	103
4.2.1. Primer contacto del gobernado con la autoridad. Teoría de la proximidad en materia de derechos humanos.	105
4.2.2. Autoridades municipales y violaciones a derechos humanos	106
4.2.2.1 Servicios municipales como derechos humanos y su violación por omisión	109
4.2.2.2 Facultades municipales y la violación a derechos humanos por acción	116
4.2.3. Estadísticas de violaciones a derechos humanos por servidores públicos municipales	117
4.2.4. <i>Ombudsman</i> municipal; fortalecimiento de la autonomía municipal	123
4.3. Reforma constitucional	125
4.3.1. El por qué de una reforma constitucional	127
4.4. Propuesta de la redacción del texto de los artículos 102 apartado B y 115 constitucionales	130
4.5. Propuesta bajo una visión de conjunto	131
4.5.1. Integración	131
4.5.2. Designación	132
4.5.3. Atribuciones y competencias	132
4.5.4. Resoluciones: acuerdos y recomendaciones	133
CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFÍA	140

INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano cuenta con un sistema de gobierno democrático, representativo y federal. En los últimos años, el sistema político se ha dado a la tarea de implementar mecanismos que fortalezcan el sistema federal, teniendo como objetivo principal la descentralización del poder, y para alcanzarlo se ha otorgado al municipio de cada vez mayores facultades y obligaciones para ordenar la vida comunitaria local con mayor independencia y bajo la responsabilidad de la gestión municipal.

Sin embargo, esta política de Estado si bien es conveniente, no ha tomado en cuenta el tema de los derechos humanos. El artículo 102 constitucional en su apartado B, prevé las instituciones que pueden crear organismos defensores de derechos humanos, estas son únicamente tres: el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal, omitiendo otorgar esa capacidad al Ayuntamiento, contraviniendo de ese modo el espíritu federal que para otras materias ha sido contemplado.

Por lo anterior, la presente tesis plantea la propuesta de reforma constitucional a los artículos 102, apartado B, y 115 constitucionales, a efecto de que en los mismos se establezca un organismo protector de derechos humanos en el ámbito municipal para fortalecer la defensa de los derechos humanos.

En el primer capítulo estableceremos conceptos generales y antecedentes históricos sobre la figura del *ombudsman* y del Municipio, ello para tener presentes los elementos teóricos necesarios para el mejor planteamiento de la propuesta y conocer los antecedentes y desarrollo de las figuras en comento con el mismo objetivo.

Posteriormente estudiaremos el marco jurídico de ambas figuras, Municipio y *ombudsman*, estableciendo las normas que actualmente las regulan y establecer la diferenciación entre el derecho positivo que las rige y el

planteamiento que este trabajo considera necesario para establecer un organismo protector y defensor de derechos humanos en el ámbito municipal.

En el tercer apartado se realizó una investigación y análisis en el ámbito internacional, de la figura que proponemos crear. De dicho análisis pretendemos probar lo viable y necesario de nuestra propuesta.

Finalmente, en el capítulo cuarto del trabajo, a partir de los elementos y conocimientos teóricos, conceptuales, históricos, jurídicos, de derecho positivo e internacional, estableceremos las propuestas del tema de tesis. Comenzando con una propuesta de concepto de *ombudsman* municipal, referiremos cuales son los problemas que, a nuestra consideración, existen en el Municipio en relación con los derechos humanos, planteando básicamente que las relaciones de proximidad social entre autoridad y gobernado en el Municipio amplían las posibilidades de violaciones a derechos humanos, y que incluso estadísticamente se comprueba que las autoridades municipales violan derechos humanos. Esto en dos vías, por omisión al no suministrar debidamente los servicios públicos a los que está obligado, y por acción al desarrollar las funciones a las que esta encomendado de forma indebida.

Asimismo, plantearemos que la implementación del *ombudsman* municipal favorece no solo al federalismo y la democracia, sino también a la propia autonomía municipal.

Subsiguientemente justificaremos el planteamiento de la reforma constitucional, es decir, explicaremos que fue lo que jurídicamente nos motivó a proponer la reforma a nivel de la Constitucional Federal y no local. Además de señalar como es que consideramos que debe ser redactado el texto de los artículo 102 apartado B y 115 constitucionales, de tal forma que contemplen la implementación de un organismo municipal defensor de derechos humanos.

Finalmente, referiremos las generalidades bajo las cuales debe ser instituida la figura del *ombudsman* municipal; su integración, designación, facultades y las resoluciones que podrá emitir.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El concepto de derechos humanos trae aparejada la idea del reconocimiento de la dignidad del ser humano y de una serie de prerrogativas oponibles al Estado. La sociedad contemporánea reconoce la existencia de estos principios para cada ser humano por el simple hecho de serlo, son derechos que el Estado debe respetar y garantizar ya sea inhibiendo su actuar o movilizando todos los recursos con que cuenta a fin de satisfacer la plena realización de éstos.

Así pues, estos derechos no dependen del reconocimiento que el Estado haga de ellos, ni son concesiones graciosas, más bien son conquistas históricas, es decir, son los derechos universales con los que cuenta todo hombre. Sin embargo; el respeto a los derechos humanos no se da por la simple buena voluntad del Estado, por el contrario, ha sido necesaria la creación de mecanismos que ayuden a garantizar su respeto inhibiendo la actuación irregular del aparato estatal.

En México se implementó la noble institución del amparo, como recurso oponible a violaciones a las garantías constitucionales; no obstante, siguiendo la tendencia internacional, nuestro país también adoptó la figura del *ombudsman*, la que –para muchos- ha demostrado su eficacia y utilidad en la protección y garantía de los derechos fundamentales, convirtiéndose así en un elemento esencial para la construcción de un auténtico Estado democrático y de Derecho.

1.1.- *Ombudsman* y derechos humanos

Para entrar al estudio de la figura del *ombudsman*, es necesario entender la relación de ésta con los derechos humanos, podríamos decir que el vínculo entre estas dos figuras se estrechó de forma muy particular con la adopción de la institución del *ombudsman* y la especial situación de los derechos humanos en la península Ibérica y en América Latina.

La tutela privilegiada de los derechos humanos no era considerado como un tema en la competencia del *ombudsman* en su origen escandinavo;

*“el parteaguas de la competencia del ombudsman, que lanza a la institución hacia el ámbito de la defensa de los derechos fundamentales del hombre, se presenta precisamente en Portugal y luego en España, con lo que aparecen los segundos pares de cromosomas que darían vida al ombudsman criollo”.*¹

Hasta antes de la creación del *ombudsman* en estas dos naciones y en América Latina, su labor se limitaba a vigilar la actuación del funcionario administrativo. Esa diferencia sustancial justifica la necesidad de discutir al *ombudsman* y fortalecerlo en nuestra tradición jurídica, incluso en todos los órdenes de gobierno.

1.1.1.-Qué son los derechos humanos

En la teoría general de los derechos humanos es quizá el concepto de éstos lo más difícil de construir. Aunque la idea general consistente en que se trata de prerrogativas inalienables al ser humano que preservan la dignidad es muy clara, la propia característica de progresividad, aunada a las dos perspectivas teóricas que los definen -ya sea naturalista o positivista- complica la labor de crear un concepto que compatibilice todas las tendencias. Así por ejemplo el maestro Quintana Roldan nos dice:

*“Para elaborar una definición de lo que son los derechos humanos encontramos de inmediato dificultades muchas veces insalvables, de orden sobre todo ideológico y doctrinario. El concepto depende en gran medida de la orientación que se asuma o de las ideas o tendencias que se profesen. Se suelen encontrar múltiples definiciones con matices distintos y en ocasiones hasta encontradas, dada la dificultad de la relatividad de sus contenidos.”*²

¹ MADRAZO Pintado, Jorge. El Ombudsman Criollo. p.16.

² QUINTANA Roldan, Carlos. Derechos Humanos. p. 22

Así pues, señalaremos algunos conceptos de derechos humanos que nos permitan obtener la idea general de lo que éstos significan para así poder comprender la relación que tienen con la figura del *ombudsman* y el por qué de su importancia.

Desde una perspectiva formalmente institucional, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional del los Derechos Humanos establece en su artículo 6º la siguiente definición:

“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 suscritos y ratificados por México.”³

Consideramos de importancia la definición de derechos humanos que pudiera darse desde el punto de vista académico, así el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM los define como:

“...el 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.”⁴

La doctora en Derecho, Mireille Roccatti quien fuera presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a quien se le reconoce autoridad en la materia señala 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

³ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Reglamento Interno. p. 6

⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico. p. 241

reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo”⁵

Los autores mexicanos María Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado, desde una perspectiva de derecho positivo, nos proponen la siguiente definición:

“Los Derechos Humanos son los que las personas tienen por su calidad humana. Pero es el Estado el que los reconoce y los plasma en la constitución, asumiendo así la responsabilidad de respetar estos derechos, a fin de que cada individuo viva mejor y se realice como tal.”⁶

El autor español Antonio Trovel y Sierra por el contrario los define desde el punto de vista del derecho natural:

“...los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser garantizados por ésta.”⁷

Sin adentrarnos en la añeja discusión sobre si los derechos humanos nacen con el hombre o los otorga el Estado, toda definición coincide en que son derechos sin los cuales el hombre no podría vivir y que de ser arrebatos o violentados, perdería su dignidad y la propia esencia de ser humano. Por ser entonces fundamentales para la vida podremos entender el por qué de la importancia de protegerlos y la necesidad de la creación de una figura independiente del poder estatal que vigile, proteja, promocióne y difunda la protección y respeto a los derechos fundamentales, como lo es el *ombudsman*.

La doctrina ha creado nuevas clasificaciones de derechos humanos para explicar su desarrollo histórico y orden de aparición o de reconocimiento a lo largo de la historia, agrupando las prerrogativas en tres generaciones sin que ello signifique que alguno de los grupos sea más importante que otro, es simplemente la mejor

⁵ ROCCATTI, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. p. 19

⁶ FUENTES Rosado, Ma. Teresa. Hacia una Cultura de los Derechos Humanos. p. 25

⁷ TROVEL y Sierra, Antonio. Los Derechos Humanos. p. 11

forma de sistematizarlos de acuerdo a su evolución histórica. En este sentido, Norberto Bobbio nos señala:

“Derechos humanos de primer grado o generación son todos aquellos derivados de las relaciones jurídicas en general, o sea, los derechos subjetivos tradicionales, como pueden imaginarse los de crédito o personales, y los derechos reales también tradicionales.

Derechos Humanos de segundo grado o generación: son los que están dados en un sentido mas político e ideológico, con un profundo contenido de respeto a la integridad física y sociológica del hombre entendido como individuo digno de respeto y consideración en una esfera mínima de bienestar social. Aquí están los tradicionales derechos del individuo y del gobernado.

Derechos Humanos de tercer grado o generación: son los derechos sociales, que se manifiestan en el contexto de la colectividad o de la propia humanidad en su conjunto, en cuanto a su supervivencia, sanidad y disfrute de la vida sobre la tierra; como el derecho a la conservación ecológica, derechos colectivos de los consumidores, derechos de refugiados, etc.”⁸

En relación a la primera generación de derechos humanos, ésta surge en un contexto histórico específico caracterizado por la lucha del reconocimiento de derechos relativos a las libertades humanas, se relaciona con la promulgación de la Constitución de Estados Unidos de América del Norte y en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en donde surgen los llamados “Derechos Individuales” que contenían, derechos civiles y derechos políticos.

El México de 1917 aporta, en buena parte, fundamentación ideológica al nacimiento de la segunda generación de derechos humanos con el llamado derecho social. Estos derechos de segunda generación son básicamente de tres tipos; derechos sociales y económicos, sumándoseles casi inmediatamente los derechos culturales, surgen a partir del reconocimiento de la necesidad de crear condiciones que permitan regular y equilibrar las desigualdades económicas y

⁸ GÓMEZ Lara, Cipriano. La Protección Procesal de los Derechos Fundamentales p. 19

culturales en el mundo, teniendo que cumplir con una función social, desde luego sin dejar de ser personales, o mejor dicho individuales, de esa manera, el individuo que es titular, debe ejercerlos con una conciencia social.

Los derechos humanos de tercera generación o también llamados derechos de solidaridad, derechos difusos, transpersonales o supraindividuales, se refieren al derecho de los pueblos para reclamar ciertas prestaciones de la sociedad internacional. Hacen referencia a cuatro aspectos esenciales: la paz, la autodeterminación de los pueblos, el desarrollo y el medio ambiente. Surgen posteriores a la segunda guerra mundial como respuesta a la necesidad de las naciones que trascienden al individuo.

1.1.2.- *Ombudsman*

1.1.2.1.- Concepto

Comenzaremos por dar la definición obtenida de un estudio realizado por Giovanni Napione sobre las raíces etimológicas de la palabra que literalmente significa “el que da trámite”. *“Deriva de la raíz sueca umbup (poder, autoridad, representación) análogo a la palabra islandesa obmond o al verbo antiguo sueco ombjuda (invitar, dar un encargo) y a su derivación bjuda (conferir)”*.⁹

Encontrar la definición de *ombudsman* es quizá más complicado que encontrar el concepto de derechos humanos. Elaborar un concepto general sería muy difícil, debido a los diferentes matices que se le ha dado en los diversos contextos y situaciones históricas en las que se creó o adoptó dicha figura. Ya nos aproximábamos a esta idea cuando retomamos el concepto de “el *ombudsman* criollo” hispano americano.

⁹ GIL Rendón, Raymundo. El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado. p. 4

El *ombudsman* es una figura que se originó en Suecia en 1809 y que significa vocero o representante del ciudadano, hemos de resaltar que nace en un país en el que el Estado de Derecho se reconoció como una forma de vida propia, donde su función debió ser la de un colaborador eficaz de la administración y sus administrados.

Como hemos mencionado, en la actualidad el concepto de *ombudsman* es más complejo que el que tuvo en su origen. De una manera aproximada podríamos decir que el *ombudsman* es un órgano de Estado representado por uno o varios funcionarios, designado o designados por el órgano Legislativo o Ejecutivo o ambos, que de manera autónoma conoce e investiga las quejas presentadas por los ciudadanos o extranjeros, por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades administrativas, pudiendo conocer de éstas de manera oficiosa.

El *ombudsman* limita su actuación a infracciones legales y a la afectación a los derechos fundamentales derivados de la injusticia e irracionalidad estatal o del retraso en su actuar, no pudiendo conocer, en el caso mexicano, de asuntos electorales, laborales o de decisiones netamente jurisdiccionales como sentencias, acuerdos o laudos. Después de investigar, el órgano procurará la solución inmediata del conflicto proponiendo salidas al mismo, emitirá un acuerdo de no responsabilidad o una recomendación de carácter público, autónomo y no vinculatorio.

1.1.2.2.- Características

Los elementos que caracterizan al *ombudsman* pueden servir para definirlo, así en los países en los que se ha implementado, adopta rasgos peculiares que lo enriquecen, ese es el caso de México donde se creó un consejo consultivo al que el *ombudsman* rinde cuentas.

Existen elementos que de ninguna forma pueden omitirse en la construcción de la figura ya que de hacerlo se alteraría de sobremanera su naturaleza y noble función.

Autores e investigadores han coincidido en que las siguientes características son las mínimamente requeridas para que el *ombudsman* pueda desarrollar su labor de manera eficaz, oportuna, independiente y moralmente aceptable, estas características distintivas son:

- a) Su independencia de los poderes públicos y de cualquier otra instancia de la sociedad civil.*
- b) Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente, dictando los reglamentos respectivos de su organización interna.*
- c) Su designación mediante rigurosos mecanismos previstos en la Ley.*
- d) La agilidad y rapidez en los procedimientos que atiende y en la solución de las controversias planteadas.*
- e) La ausencia de solemnidades y el antiformalismo en el desarrollo de sus procedimientos y trámites.*
- f) Su naturaleza eminentemente técnica-jurídica, ausente de tendencias políticas y partidistas.*
- g) Una serie de requisitos que garanticen la autoridad moral de sus titulares, así como su honorabilidad y su capacidad.*
- h) El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones, las que se consideran tan solo como recomendaciones.*
- i) La obligatoriedad de rendir a diversas instancias una serie de informes periódicos y de dar publicidad a estos para conocimiento de la opinión pública.”¹⁰*

Hagamos especial hincapié en las dos primeras características, la independencia y la autonomía, ambas son básicas para el eficaz desarrollo del trabajo del *ombudsman*, ya que sólo contando con ellas puede realizar objetiva y libremente las investigaciones y allegarse de los medios que prueben la responsabilidad del servidor público presunto violador de derechos humanos, sin entorpecer su tarea con compromisos o rendir cuentas a la autoridad de la que dependa. Poniendo atención en este sentido, resaltemos la importancia que tiene el hecho de que un

¹⁰ QUINTANA. Op.Cit. _p.149

órgano defensor de derechos humanos en el ámbito municipal, ya existente o de nueva creación, cuente con autonomía técnica, económica y de actuación para la verdadera defensa de las prerrogativas.

1.1.2.3.- Figuras afines

A pesar de que el concepto reconocido internacionalmente es el de *ombudsman*, en las legislaciones en las que se ha implementado recibe diversos nombres como Comisario Parlamentario, *Mediateur*, Abogado Popular, Defensor del Pueblo, Promotor de Justicia, Procurador de los Derechos Humanos, Consejero Legal o Comisión de Derechos Humanos como el caso de México.

Pareciera que el término con el cual se identifique al *ombudsman* no importa, pero en la actualidad y frente a la crisis que enfrenta el *ombudsman* nacional llamado Comisión Nacional de los Derechos Humanos presidido por el doctor José Luis Soberanes, existe la propuesta por parte de diputados de oposición de convertir a la actual Comisión en una Defensoría del Pueblo. La diferencia consistiría básicamente en cambiar el esquema de designación, proponiendo que sea la cámara de diputados la que lo designe, es decir los representantes del pueblo y no los senadores como representantes del pacto federal.

1.1.3.- Relación entre *ombudsman* y derechos humanos

Los derechos humanos son aquellos inherentes a la persona humana que se afirman frente al poder público; y no obstante que para su existencia no dependen del reconocimiento del Estado, es necesaria la implementación de mecanismos que garanticen su protección.

Así por ejemplo, a través del amparo, el ciudadano puede someter a juicio el indebido actuar del poder público por contravenir lo dispuesto en la máxima norma, para que de ésta manera, si la razón le asiste, el poder judicial conceda la

protección jurídica para evitar que el hecho violatorio se consuma o de ser posible pueda revertirse.

Sin embargo; aunque benéfico y favorable al individuo, el amparo no ha sido suficiente para lograr la plena protección a los derechos humanos, pues su efectividad se limita a los derechos que la Constitución Federal consagra. Por ello se han creado organismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos que funcionan como *ombudsman*.

Así podemos afirmar que la relación entre *ombudsman* y derechos humanos consiste en que aquel vela por la protección de éstos, promoviendo además una cultura en derechos humanos. El *ombudsman* ha resultado ser la institución más adecuada para forzar al poder público a respetar los derechos fundamentales, pues adicional al poder coercitivo de una resolución jurisdiccional, la coacción moral de la labor del *ombudsman* obliga a la autoridad a actuar en apego a las leyes no solo nacionales sino también internacionales que tienen como objeto garantizar y preservar la dignidad del hombre y su pleno desarrollo.

1.2.- Evolución histórica del *ombudsman*

Como ya hemos dicho, la figura de referencia tiene su origen en Suecia, sin embargo ha sido tal su éxito como instrumento de protección a los derechos humanos y como elemento de afianzamiento de la democracia, que fue acogida por la gran mayoría de los países, adquiriendo diversos matices. En este sentido a través de un breve estudio de sus antecedentes históricos podremos ver su desarrollo internacional y nacional hasta su consolidación actual.

1.2.1.- En el ámbito internacional

1.2.1.1.- Surgimiento de la figura en Suecia

El origen del *ombudsman* lo encontramos en Suecia, su tradición liberal y auténtica constitución de un Estado democrático dieron origen a ésta institución. Se trataba de un delegado de la corona instituido por el rey cuya principal función era la de supervisar la correcta aplicación de las leyes por parte de los servidores públicos, con posterioridad se transformó en el comisionado del Parlamento.

En 1806, el Parlamento sueco volvió a tener plenos poderes promulgando la Constitución de 1809 y ya que la dependencia que tenía del rey, cuestionaba fuertemente su tarea, debido a que no protegía los derechos del ciudadano, tal situación originó el cambio de *ombudsman* a la figura de *justitie ombudsman*, en 1809, al que se le dotó de nuevas facultades:

“la facultad principal del JO fue, como dice Rowat, vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del gobierno y otros servidores públicos observaban las leyes), y acusar a quienes actuaban de manera ilegal u olvidaban sus deberes.”¹¹

1.2.1.2.- Transformación del *ombudsman* en España

Después del régimen franquista en el que las violaciones a los derechos humanos eran ya una práctica sistemática derivada de las dictaduras militares que le sobrevinieron, se instauró la figura del *ombudsman* en la Constitución democrática de 1978.

El *ombudsman* español es de gran importancia, pues representó la transición del pueblo español hacia la democracia. De allí su nueva denominación de “Defensor

¹¹ GIL. Op. Cit. p. 16

del Pueblo” que se constituyó no solo en un vigilante de la administración pública y de la adecuada aplicación de la ley, sino que era principalmente una nueva forma de control del poder autoritario que contrarrestaría la mala actuación del Estado, característica derivada de la dolorosa experiencia represiva del gobierno de Franco.

Así, el defensor del pueblo español hacía la más grande aportación a la figura escandinava, *“consagró la posibilidad de defender los derechos humanos ...consolidando las dos vertientes propias del ombudsman: por un lado, la defensa de los derechos del ciudadano, por otro, el control de la administración pública (mala administración).”*¹²

1.2.1.3.- Adopción del *ombudsman* en América Latina

Las necesidades y características de cada país originan diversas variantes del *ombudsman*. Analizando los contextos histórico-políticos de las naciones en las que se ha implementado entenderemos las causas por las cuales ha pasado de vigilante de la administración pública, a defensor de los derechos humanos.

Los regímenes cuasidemocráticos característicos de Latinoamérica estaban dotados de condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que posibilitaban las violaciones a los derechos humanos. Como bien lo refirió el expresidente de la Comisión de los Derechos Humanos en México:

“el ombudsman ha germinado en tierras muy difíciles de labrar...ha surgido entre las piedras y espigas de la pobreza, la injusticia, la insalubridad y el analfabetismo. Entre democracias dificultosamente reconquistadas y sin pleno desarrollo. La institución ha de trabajar en la defensa de los derechos humanos, en un ambiente donde su cultura de aceptación, promoción y respeto no es general; donde la

¹² Ibid. p.137

*arbitrariedad y la impunidad golpean de por sí su frágil presencia.*¹³

En este sentido, el *ombudsman* latinoamericano se adoptó como un medio de defensa no jurisdiccional de los derechos humanos y no solo como un medio para vigilar el buen funcionamiento de la administración pública. Apareció por primera vez en Guatemala en 1985 y a la postre en México en 1990.

1.2.2.- En el ámbito nacional

1.2.2.1.- Procuraduría de los Pobres 1847

El primer antecedente del *ombudsman* mexicano es la Procuraduría de los Pobres de Ponciano Arriaga, la que pareciera haber recibido influencia directa del *ombudsman* sueco; sin embargo, dada la época es improbable que la figura haya sido conocida a nivel mundial, por ello podríamos afirmar que una institución tan noble y avanzada para sus tiempos, como lo fue la Procuraduría de los Pobres, es idea original de su creador.

Este primer intento mexicano por constituir la figura del *ombudsman*, se manifestó en el proyecto del jurista Ponciano Arriaga. Su semejanza con el *ombudsman* es sorprendente y vanguardista, incluso para la época actual. Creada en 1847, se conformaba por tres procuradores, quienes investigaban los hechos y decretaban en su caso la reparación del daño.

Lo novedoso de la figura comparada con instituciones actuales, fue su labor obligatoria de defender a las personas pobres y desvalidas, solicitando la inmediata reparación de los daños sufridos por autoridades del orden judicial, político y militar. Se informaba de las necesidades de la gente solicitando a las autoridades la solución necesaria para remediar los males como en el caso del analfabetismo.

¹³ MADRAZO. Op.Cit. p.19

La Procuraduría de los Pobres coincide con las características que definen al *ombudsman* actual como son independencia, gratuidad, actuación de oficio, autoridad moral, facultad de publicar, imparcialidad, etc. Sin embargo, pese a la bondad de la institución y a su origen liberal, el proyecto no fructificó debido a la inestabilidad política y social de la época.

1.2.2.2.- Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León

En 1978 se presenta en la legislatura de Nuevo León una iniciativa para la protección de los derechos humanos, así nació la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León como un órgano complementario de los mecanismos ya existentes.

La principal función era la de garantizar los derechos individuales previstos en la Constitución Federal y Local, tramitando los medios de defensa establecidos jurídicamente, además de incluir dentro de la Dirección a la defensoría de oficio, manejando procedimientos no sólo penales sino civiles, familiares, laborales, mercantiles en los que estuvieran involucrados grupos de escasos recursos.

Este organismo, que era más parecido al defensor del pueblo que al *ombudsman* sueco, limitaba su actuación a la defensa de derechos fundamentales incorporados en legislaciones nacionales y no aquellos incluidos en tratados internacionales.

1.2.2.3.- Procurador de Vecinos del Ayuntamiento de Colima

Este antecedente es notable por ser de mayor importancia para el desarrollo del tema de *ombudsman* municipal. Pues hasta aquí las instituciones analizadas, se desarrollan en el ámbito estatal.

“El 21 de noviembre de 1983 se fundó la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, ejemplo que dio entrada al establecimiento de esa figura jurídica en la Ley Orgánica Municipal de Colima, siendo optativa su creación para los municipios de ese Estado”¹⁴.

La fundamentación legal que le dio origen hace referencia, por primera vez en la historia de México, a la figura sueca del *ombudsman*. Podemos considerar que el primer antecedente en México del *ombudsman* como tal, fue el Procurador de Vecinos del Ayuntamiento de Colima, siendo entonces de origen municipal.

El Procurador de Vecinos sería designado por el cabildo a propuesta del presidente municipal, investigaría las quejas de los habitantes contra las deficiencias de la administración pública municipal, quejas que recibiría o iniciaría de oficio, realizando una investigación, proponiendo las vías de solución, y incluyendo propuestas de reformas o derogaciones de leyes administrativas.

Claramente funcionaba como un *ombudsman*, figura que se constituyó en México primero en municipios y entidades federativas y posteriormente a nivel nacional, lo que se entiende con el análisis de los contextos en que nacieron éstos organismos locales es decir, se originaron por necesidad y de manera natural con la pretensión de contrarrestar los estragos de la pobreza y los abusos de la autoridad.

1.2.2.4.- Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM

El 29 de mayo de 1985 se creó la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, figura que nació en la gestión del rector Jorge Carpizo, con ella se retomaba la idea de un *ombudsman*

¹⁴ CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos y Obudsman. p.11

especializado ya que la materia de su protección era de índole específica y limitada a un sector de la población general: los universitarios.

El artículo primero del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios define a este organismo como:

“...una institución independiente, que tiene como finalidad primordial recibir las quejas de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, cuando se afectan algunos de sus derechos universitarios, contemplados en la legislación, y tiene la facultad y el poder de investigar de oficio o a petición de parte y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia universidad.”¹⁵

La importancia de la institución reside en haber servido como base e inspiración para la implantación del *ombudsman* nacional materializado con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

1.2.2.5.- Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca y Procuraduría Social de la Montaña y de Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero

Ambas creaciones obedecen a las mismas intenciones, pues los dos Estados se caracterizan por la importante presencia de grupos indígenas en considerables desventajas económicas como sectores desprotegidos.

“En 1986 en el Estado de Oaxaca se creó la Procuraduría para la Defensa del indígena, teniendo como base el Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social de la Entidad Federativa. En 1987 se creó la Procuraduría Social de la Montaña en el Estado de Guerrero.”¹⁶

¹⁵ Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

¹⁶ IBARRA Romo, Mauricio. El Ombudsman Municipal. p.30

Estos organismos nacen con la noble intención de velar por la igualdad entre los grupos indígenas y el resto de la sociedad, protegían sus derechos e intereses agrarios, intervenían en la defensa de indígenas implicados en procesos penales y promovían el rescate de la cultura de cada etnia colaborando para ello con el Instituto Nacional Indigenista.

No tenían la capacidad de investigar sobre hechos que violaran derechos humanos ni emitían recomendaciones, pero sí contribuían a la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas de las regiones, por ello no es posible considerar que se trataran de *ombudsmen*, sin embargo, por su intervención a favor de los indígenas podríamos decir que se tratan de importantes antecedentes de esta figura.

1.2.2.6.- Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes

La importancia de éste organismo reside en ser el primer antecedente formal que se tiene del *ombudsman* a nivel estatal, así lo afirmaba Gil Rendón en su estudio de derecho comparado aplicado a la figura del *ombudsman*:

“Ésta surgió por fuerza de la conocida institución de origen escandinavo, ombudsman, cuyas funciones consisten en recibir e investigar las reclamaciones de los afectados, contra los actos u omisiones de las autoridades administrativas, procura arribar a una solución rápida de los problemas, y pronuncia en su caso, una proposición, en ocasiones no obligatorias, a la autoridad administrativa.”¹⁷

1.2.2.7.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La creación del la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como el *ombudsman* mexicano federal, obedece a diversos factores que determinaron la

¹⁷ GIL. Op. Cit. p.395

necesidad de constituirla. Entre las causas que influyeron podríamos mencionar la necesidad del Estado mexicano de igualarse con quienes firmarían el Tratado de Libre Comercio, intentando parecer un Estado democrático en el que se respetaban los derechos humanos. Solo aparentando ser un gobierno legítimo y estable políticamente, podría atraer la inversión extranjera que planeaba.

Las situaciones de ilegalidad, la práctica reiterada de la tortura como actuar cotidiano de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el asesinato de la defensora de derechos humanos, doctora Norma Corona, orillaron al gobierno mexicano a reconocer oficialmente las graves violaciones a los derechos humanos practicadas con total impunidad a lo largo de las décadas de los ochentas y noventas.

En este contexto es como nace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por decreto presidencial el 6 de junio de 1990, reconociendo que los mecanismos existentes para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos eran insuficientes.

Pese a lo favorable que hubiera podido parecer, el organismo se origina con defectos, ya que estaba limitado en su actuar y autonomía, pues el presidente de la Comisión era nombrado por el jefe del Ejecutivo, además dependía de la Secretaría de Gobernación, generando poca credibilidad en sus determinaciones. No es sino hasta 1992 que alcanza rango constitucional y se le dota de autonomía.

1.3.- Municipio

Es pertinente aclarar que en atención a que nuestro trabajo se refiere a la necesaria creación de un *ombudsman* municipal, consideramos pertinente hacer un análisis teórico e histórico que nos permita, desde estas perspectivas, contar con los elementos necesarios para justificar el tema. Así por ejemplo el análisis de

su concepto, naturaleza jurídica, elemento de autonomía y evolución histórica nos permitirán reconocer al Municipio como la célula democrática de un Estado que debe consolidarse con figuras propias de ésta, como lo es el *ombudsman*.

1.3.1.- Concepción etimológica y jurídica

La raíz etimológica de Municipio denota el origen mismo de la institución ya que refiere a un conjunto de personas que aportaban recursos como base de su organización denotando su naturaleza administrativa así, *“la palabra Municipio, proviene de monus munare que significa carga, gravamen o prestación, munis es quien esta obligado a las prestaciones, municipium es el conjunto de los obligados a pagar el tributo.”*¹⁸

El concepto más apegado al tradicional origen latino *municipium* se define como: *“...a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.”*¹⁹

Jurídicamente el Municipio ha sido incluido como figura en el campo del Derecho Público, compuesta por un conjunto de personas o comunidad humana que se establecen en un territorio determinado físicamente, dentro de una entidad federativa y que al mismo tiempo pertenece al Estado Nación, y que auxiliado de órganos dirigentes elegidos democráticamente, administra no solo recursos económicos o materiales sino también culturales, homologando los intereses de la comunidad.

El maestro Ochoa Campos, cuyos estudios en materia municipal son elementales en el análisis del tema, en su obra *La Reforma Municipal* define al Municipio tomando en cuenta elementos jurídicos, sociológicos y políticos:

¹⁸ ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. p. 138.

¹⁹ QUINTANA Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. p. 1.

“El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia está a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de estos.”²⁰

1.3.2.- Naturaleza jurídica del Municipio

Existen escuelas que tratan de explicar la naturaleza del Municipio desde diversas perspectivas o áreas del conocimiento, las doctrinas que a continuación se enunciarán oscilan básicamente entre dos ideas; en la primera el Municipio tiene su origen como fenómeno natural, espontáneo o divino y en la segunda es un producto de la organización del Estado de Derecho.

En este sentido, la escuela Sociológica y la escuela Jusnaturalista fundamentan su teoría en la concepción aristotélica del hombre que sostiene que éste es un ser sociable por naturaleza y esto es lo que lo lleva a formar agrupaciones.

“... la Escuela Sociológica afirma: a) La existencia del Municipio como producto primario de la sociabilidad humana; b) La existencia del Municipio con anterioridad al Estado y al Derecho; c) La justificación del poder municipal como resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de los integrantes de la comunidad...”²¹

Por su parte la escuela Jusnaturalista, recoge las ideas de la escuela Sociológica, al considerar el origen del Municipio como puramente natural y como organización nacida de la espontaneidad y necesidad del hombre, y agrega:

“a) El Municipio cuenta con derechos previos al Estado y no otorgados por éste; b) Esos derechos provienen de la naturaleza misma, ya como producto de una voluntad superior y divina (jusnaturalismo sociológico) o del orden y

²⁰ OCHOA Campos, Moisés. La Reforma Municipal. p. 29.

²¹ Ibid. p. 9

armonía general de las cosas que el hombre capta y entiende a través de la razón (jusnaturalismo racional).²²

Por su parte, la escuela Legalista o de Derecho Positivo afirma que el Municipio es un ente jurídico y que por ello el Estado le antecede por que fue éste quien le dio origen; ya que mientras el Estado no le otorgue reconocimiento jurídico positivo, mientras no se encuentre establecida su existencia de manera formal en las leyes, no hay Municipio, reduciéndolo simplemente al asentamiento de un grupo de personas en un territorio sin reconocerle toda su complejidad y organización.

“El Municipio entraña a una entidad jurídico política que tiene como elementos de su estructura formal, una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos, naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental de Estado al que pertenezcan.²³

Por último podemos resaltar a la escuela Administrativa para explicar la naturaleza del Municipio; los teóricos de esta escuela lo consideran como parte de la organización estatal, lo toman como descentralización administrativa del Estado “...un mero instrumento de dicha descentralización para llevar a cabo los servicios, así como los objetivos de carácter público que el mismo Estado le encargue.²⁴

1.3.3.- Autonomía municipal

El tema de la autonomía municipal es quizá el que mayor importancia reviste por sus diversas implicaciones. Doctrinalmente no se ha llegado a un acuerdo sobre si el Municipio cuenta con autonomía o con autarquía. Autonomía se ha entendido como la capacidad de darse su propia ley, es decir, la palabra autonomía hace mayor referencia un aspecto político tomando en cuenta principalmente la idea de

²² Idem

²³ BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 827.

²⁴ UVALLE Berrones, Ricardo. La Teoría de la Razón del Estado y la Administración. p. 14.

gobierno. En tanto la autarquía denota fundamentalmente un aspecto económico y administrativo.

Entonces para poder entender la autonomía municipal, debemos considerar el término autonomía al mismo tiempo que el de autarquía, ya que para muchos autores, las dos integran el concepto de descentralización. El maestro Acosta Romero señala al respecto:

“Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal...no pueden coexistir dos órganos con autonomía...y consideran en consecuencia que los municipios son entidades autárquicas. Sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de una Constitución...pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades Federativas.”²⁵

Existen tres tipos de autonomía; la pura, la funcional y la técnica. Al Municipio se le otorgan las dos primeras, la pura que es la base de la teoría clásica del Municipio y la funcional que le permite ejercer la pura, pues es la que se refiere a los recursos económicos y hacendarios.

La autonomía municipal debe entenderse en relación a tres cuestiones fundamentales: la capacidad de elegir entre los propios ciudadanos a los funcionarios que hayan de elaborar y aplicar las propias leyes; la facultad de definir su propia forma de organización para fines de gobierno; y la facultad para determinar la esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales.

Y como decíamos al principio, resulta determinante para esta investigación establecer el carácter autónomo del Municipio, pues en función de esta

²⁵ ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. p.350

característica esencial es que, en gran medida, sustentaremos nuestro planteamiento de crear y fortalecer un *ombudsman* municipal.

1.4.- Antecedentes históricos del Municipio

1.4.1.- Origen natural del Municipio

La palabra Municipio denota la idea de un grupo que se ha constituido para administrar intereses colectivos. Comuna es también una denominación de Municipio, utilizada por Du Cange, después de haber citado el bajo latín *commune*, una bajo la misma rúbrica las palabras latinas *commune*, *communia*, *communitas*, las cuales pueden tener el significado de comunidad humana.

Sobre las doctrinas que intentan explicar su origen natural, podemos mencionar aquella que asegura que su aparición u origen es de naturaleza divina, en este sentido podemos citar a Alexis de Tocqueville quien asegura que:

“la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo una comuna. La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.”²⁶

Por otro lado, hay doctrinas que consideran que el Municipio se originó debido a la necesidad connatural del hombre de vivir en sociedad, o también puede ser atribuible a factores socioeconómicos. Sin poder asegurar que elementos dieron origen al Municipio, si podemos decir que nace como una comunidad básica y fundamentalmente democrática, como una comunidad autónoma e independiente y como una unidad política, y en consecuencia se constituye en el primer espacio de relación entre los hombres y la estructura gubernamental, lo

²⁶ RENDÓN, Huerta Teresita. Derecho Municipal p.13

cual nos interesa de sobremanera para discernir sobre los derechos humanos en éste ámbito público.

1.4.2.- Formación del Municipio

1.4.2.1.- Grecia

Grecia representa la base ideológica para la construcción de las ideas políticas de la sociedad contemporánea, así por ejemplo tomamos de los griegos la idea de democracia como régimen de gobierno y la concepción de Estado como forma de organización política y social. En este sentido, la institución del Municipio no es la excepción, sus orígenes se encuentran en la organización de la *Polis* griega o para otros en los *demos* o barrios de la *polis*.

La infiltración de población de origen asiático en tribus migratorias por inadaptación o por haber sido expulsadas de otras tierras determinó que el pueblo griego pudiera continuar su evolución comunal y así las tribus que se asentaron en Grecia fortalecieron el Municipio. La construcción de la ciudad comenzó en el siglo VIII a. C., época en que se había iniciado la vida comunal en las comarcas egeas, surgía ya el pueblo griego con sus tres ramas de *dorios*, *coelios* y *jonios*. Estando fundadas sus principales ciudades; Atenas, Esparta, Corinto, Argos, Megara, Tebas, Efeso y Mileto.

La *polis griega* (termino griego, significa *ciudad*, pero en la antigüedad equivalía a ciudad-estado, ya que representada la organización política suprema integrada por *domos* o *municipios*) fue producto de la guerra conformada sociológicamente como situación de vecindad y legalizada civil y religiosamente a contar de la constitución del orbe.

Con el nombre de polis los griegos designaban a la organización política, por ende, política deriva de polis. De tal modo que política significa administración de la ciudad o politikón que es el arte de administrar bien la ciudad.

La teoría clásica de la comunidad política griega tiene tres conceptos como notas tipificadoras de la polis, que a su vez son requisitos para no dejar de ser tal: la autarquía, la libertad y la economía. De estos tres conceptos la aportación griega fue el origen substancial de la ciudad-estado, definido por Aristóteles de la siguiente manera:

"...suficiencia, independencia, estado del que se basta así misma." A su vez define a la ciudad como: "una muchedumbre de ciudadanos suficiente para vivir en autarquía"; o de otra forma: "la comunidad perfecta de varias aldeas que tiene por así decirlo, el extremo de toda suficiencia y que surgió por causas de las necesidades de la vida, pero existe ahora para bien vivir."²⁷

La primera idea de autonomía local surgió con la religión municipal, por lo que Fustel De Coulanges dice:

"Las antiguas creencias distinguieron la existencia entre dos ciudades, por vecinas que fuesen, formaban dos sociedades completamente separadas. Entre ellas había mucha más distancia de la que separa ahora entre dos ciudades, más que la frontera divisoria de dos Estados: los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una sociedad estaba prohibida al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban las oraciones y los homenajes de cualquiera otra que no fuera su ciudadanía."²⁸

En el año 612 a. C., Solón elaboró y puso en vigor una constitución, donde organizaba al pueblo, dividiendo la sociedad en 200 ó 300 *gens*, en doce *fatrias* y en cuatro tribus, suceso que confirma Hamilton:

"Todos los habitantes se dividían en cuatro tribus, entre las cuales había castas a las que pertenecían las familias de los nobles."²⁹

²⁷ ARISTÓTELES. *La Política*. p.78

²⁸ COULANGES, Fustel de. *La Ciudad Antigua*. p.212

²⁹ HAMILTON, Mary, Anges. *Compendio de la Historia del Derecho Romano*. p.20

Pero en el siglo VI a. C. Clistenses consumó la reforma de Solón, repartiendo al pueblo en vez de cuatro en diez tribus nuevas, y dividió a éstas en los actuales demos o municipios griegos, que abarcó a Atenas, Sirene, Sición, Elis e incluso a Esparta, terminando así con el régimen religioso, y surgiendo una nueva forma de gobierno: la *Democracia*- del griego *demos*: pueblo, y *kratos*: autoridad, o sea, *Gobierno del Pueblo*. Llegando Grecia a constituir un autentico estado municipal.

En nuestra perspectiva contemporánea no podemos omitir la relación directa existente entre democracia y derechos humanos, por eso no debemos soslayar el carácter democrático que en su origen griego tiene el Municipio.

1.4.2.2.- Roma

El Municipio como unidad primaria política y administrativa surge en Roma, Von Mayer cita: *“El imperio mundial romano no fue más que la agrupación de una serie de municipios urbanos; más o menos independientes unidos bajo el poder supremo de Roma.”*³⁰ La estructura municipal en Roma, permitió dar atención a los asuntos locales cotidianos, de los que el Imperio no se encargaba.

La palabra Municipio nace en Roma para distinguir aquellos centros de población que no eran propiamente latinos pero que tenían algún pacto o relación con la metrópolis, posteriormente estas organizaciones irían proliferando hasta encontrarse en todo el Imperio.

Reynaldo Robles nos dice al respecto:

*“En los primeros tiempos cuando los romanos se apoderaban de una ciudad vencida, la destruían, así fueron implementando formulas para someter a las ciudades vencidas y no destruirlas: la *Dediti* y la *Socii*. En el caso de la *Dediti*, el pueblo vencido dejaba de ser una *civitas*, quedando anuladas sus leyes, sus instituciones, sus cultos y*

³⁰ VON Meyer, Roberto. Historia del Derecho Romano. p. 124.

sus templos, así como su territorio, que quedaban como propiedad del pueblo Romano. En el caso de la Socii los pueblos se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias; seguían organizados en ciudades, conservando sus propias leyes, etc. Estas ciudades se llamaban libres y lo eran en su régimen interior; formaban parte del imperio; y además pagaban impuestos a Roma y enviaban soldados para las legiones del imperio.”³¹

La historia a grandes rasgos nos retrata ya al Municipio en todo su vigor, en donde la fórmula Socii fue uno de los medios para crearlo, sin dejar de aceptar que existieran también otras alternativas para otorgar cierta autonomía y ciertos derechos de autogobernarse a pueblos integrantes del Imperio Romano.

Roma crea al Municipio como una forma de organización política, ya que el imperio sometía a su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión algunas libertades para gobernarse, la articulación de municipios se fue dando a través del Senado.

De esta manera en el Municipio romano, existían un órgano deliberante y órganos ejecutivos, Carlos García dice al respecto:

“La Ley Julia Municipalis (45 a. C.) regulaba la organización municipal Romana, la curia era el cuerpo deliberante municipal, similar al actual Ayuntamiento. Sus miembros los decuriones eran asignados por el pueblo, la presidían dos Duunviros, que eran, a su vez, electos por los decuriones.. La curia tenía facultades de todo género, en lo político en el nombramiento de magistrados, en el civil en la manumisión de esclavos, en el económico, en la recaudación de fondos y formación del presupuesto; en el militar, la reclutación y provisión de armas; En el administrativo, en todo lo concerniente a la política municipal, construcción de edificios públicos, obras, etc; En lo judicial decir las apelaciones de las multas impuestas por los Duunviros y los Ediles”³².

³¹ ROBLES. Op. Cit. p. 36.

³² VON Meyer. Op. Cit. p. 130.

Los órganos ejecutivos eran los *Duunviros*, los *Ediles*, los *Cuestores*, los *Censores* y el defensor *Civitatis*.

“Los Duunviros presidían la curia, dirigían la administración general, velaban por la pureza y sinceridad electoral y ejercían cierta jurisdicción tanto en lo civil como en lo penal. Los Cuestores eran los que tenían a su cargo la gestión y custodia del tesoro municipal.

El Censor era un alto magistrado que formaba el censo y asumía la dirección moral pública.

El Defensor Civitatis era un magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares contra los excesos de la curia, del Municipio y de los funcionarios imperiales.”³³

Es de resaltar la importancia que tiene para el tema la figura del *Defensor Civitatis*, creado para proteger a la plebe de injusticias y violencias, pues desde sus orígenes, la figura del Municipio ya contemplaba la necesidad de un órgano que mediara e interviniera a favor de los gobernados contra los excesos o errores de otros cargos o magistraturas. Fue tal la utilidad de la figura que logró su permanencia alcanzando su máximo esplendor en el Municipio del Bajo Imperio.

Estas funciones en Roma, al igual que la naturaleza democrática del Municipio griego, demuestran históricamente la compatibilidad existente entre la vida municipal y los derechos humanos.

1.4.2.3.- España

En la península Ibérica, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros dirigidos por el régimen patriarcal y según describe Tácito, los jefes de las tribus decidían los asuntos de rutina, y los de mayor importancia eran resueltos por las asambleas de las tribus. Dice Manuel Ascudé:

³³ Idem.

“El sistema municipal y la autonomía de las ciudades, desarrollo el espíritu de independencia y eso fue de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder romano”³⁴

El desenvolvimiento del espíritu municipal en las comunidades de la Península Ibérica, obliga a los romanos a concederles los máximos privilegios. Sobre éste punto Cánovas del Castillo menciona:

“Constituido después el municipio romano, deferencia otorgada al renombre de sus moradores, dado que no lo acostumbrase el imperio con las provincias o pueblos que sujetaba bajo su dominio, conocieron en España las curias, pequeños senados compuestos de un determinado número de Decuriones o Curiales y los Decumbiros, especie de magistrados o cónsules puestos a su frente. No en todas las ciudades de la península era igual ésta organización, variaba según fueran libres, federadas, municipios, colonias o estipendiarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los derechos políticos”³⁵

Existieron 21 municipios, cuatro ciudades federadas y una mayoría de estipendiarias, gobernadas por jefes militares, sin leyes y magistrados; a lo que concluye Escudé: *“Mientras se mantuvo la República en Roma, las ciudades españolas se rigieron por fueros especiales”³⁶*

Al establecer el imperio César; menciona Justo Sierra: *“Reglamentó las libertades municipales de las ciudades de la península, restaurando su autonomía por la lex iulia municipalis”³⁷*

Cuando se constituyó el imperio de occidente que dominaron las llamadas tribus bárbaras de los francos, godos, burguiñones y lombardos se sustituyeron las anteriores magistraturas de las provincias y se establecieron la de los condes, por lo que Clemente Fernández dice, pero el antiguo sistema municipal, las curias, los dunvirios, los defensores y sus jurisprudencias respectivas continuaron en vigor.

³⁴ ESCUDÉ, Bartolí, Manuel. Los Municipios en España. p.14

³⁵ CÁNOVAS del Castillo, Antonio. Antología. p.24

³⁶ ESCUDÉ. Op. cit p.37

³⁷ SIERRA, Justo. Historia General. p.112

En España la invasión goda entrega en manos de condes a las municipalidades; a pesar de esto la vida de los municipios no se extinguió, sino por el contrario continuó incluso influyendo en las organizaciones municipales posteriores.

1.4.3.- Proceso de formación del Municipio en México

1.4.3.1.- Antecedente prehispánico del Municipio

Algunos teóricos coinciden en señalar que el Municipio mexicano es una herencia del *Calpulli* Azteca que ha sido definida como la base de la organización económica y social de los aztecas. Humberto Oropeza lo define como sigue:

“La pertenencia al Calpulli, deriva del nacimiento de las personas dentro del grupo y sus miembros decían estar ligados por parentesco o amistad. La agrupación poseía un territorio propio. Al consolidarse los complejos aparatos de gobierno y su desarrollo social económico, el organismo político superior nombraba, reconocía e imponía al funcionario que ya con el poder delegado gobernaría uno o varios Calpulli. Los miembros del Calpulli, agricultores, estaban capacitados para realizar trabajos que satisfacían sus necesidades más inmediatas. El gobierno era ejercido por un funcionario de estirpe señalada y por un cuerpo colegiado donde los cargos eran repartidos entre los ancianos del Calpulli. El grado de independencia de los Calpulli, frente al aparato gubernamental mayor, variaba de acuerdo con el grado de poder de éste. Los Calpullis podían separarse de la unidad política mayor e incorporarse a otra distinta, independientemente de que la ruptura fuera en forma violenta. Esto se presentaba cuando la explotación rebasaba los límites tolerables.

El Calpulli era una unidad aunque sin autonomía en lo administrativo, en lo judicial, en lo militar y en la responsabilidad tributaria; su participación era de existencia aparente en las ceremonias del culto centralizado.”³⁸

De lo anterior podemos deducir que la organización del calpulli obedecía más a conceptos derivados del parentesco y de la religión, que a una forma de

³⁸OROPEZA Martínez, Humberto. Administración Pública Municipal. p. 16.

organización política de autonomía ni sus funciones o competencias eran de carácter municipal, por lo que podemos afirmar que no se trataba de un Municipio.

1.4.3.2.- Constitución de 1824

La Constitución de 1824, primera Constitución Federal de México, no contempló de manera específica la figura del Municipio, solo disponía en su artículo 161 fracción I que:

“Cada uno de la estados tiene obligación:

- I. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.”³⁹*

Una vez que los Estados se vieron facultados para organizar su gobierno al interior, aparecieron las primeras Constituciones locales y las primeras Leyes Orgánicas Municipales. Así por ejemplo la Constitución Local del Estado de México de 1826 dispuso:

“Esta constitución deja en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior según lo dispone el artículo 151 en su fracción I, en ejercicio de esta atribución. La Constitución Política del Estado de México del 14 de febrero de 1826, en su parte 2° denominada “Gobierno político y administrativo de los pueblos” establece que la administración interior de los pueblos estará a cargo de prefectos, subprefectos y ayuntamientos (art. 152.)

Los ayuntamientos se integraría con alcalde o alcaldes y regidores designados por elección directa o a través de electores designados por los vecinos de la municipalidad (art. 161).

Los Ayuntamientos se renovaban anualmente, sólo podían excusarse los vecinos para no ejercer la función edilicia por causa justa a criterio del perfecto respectivo (art.167)

Los alcaldes ejercían funciones de conciliadores, en materia civil en juicios de menor cuantía, en materia penal sobre injurias y faltas leves (art. 169)

Los ayuntamientos tenían atribuciones en materia de policía para garantizar la seguridad de las personas y bienes, en

³⁹ QUINTANA. Op.Cit. p.66

materia de obras publicas para conservar los bienes de utilidad común, en materia hacendaría debía dar cuenta anualmente al prefecto del manejo de sus fondos (art. 170).”

Las funciones que en la actualidad ejercen los gobiernos municipales, eran atribuidas ya desde ese entonces a los Ayuntamientos. Es importante notar la función otorgada a los alcaldes como conciliadores, destacando la importancia y necesidad histórica de establecer un funcionario con capacidad de intervenir en los conflictos que se dan en el primer nivel de gobierno.

1.4.3.3.- Constitución de 1836

En 1835, se reunió el Congreso Federal iniciando sus sesiones el 4 de enero; como se acordaron facultades para modificar la Constitución y posteriormente el 15 de julio se propuso y aprobó que el Congreso fuera constituyente, se nombró una comisión, la cuál presentó el 23 de octubre de 1835, las bases para la nueva constitución de carácter centralista.

El Constituyente dividió la ley fundamental en seis leyes, por lo cual se le conoce como la constitución de las siete leyes, la sexta de ellas es la que dio fundamento a los Ayuntamientos.

La sexta ley regula la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. Estableció que la República se dividirá en departamentos, estos en distritos los cuales a su vez se dividen en partidos. Las capitales de departamentos se gobernarían por Ayuntamientos. Las leyes constitucionales de 1836, en materia municipal, textualmente establecen:

“Art. 22. Habrá Ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares que habían en 1808, en los puertos que lleguen a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil.

En las localidades que no hubiese Ayuntamiento habría jueces de Paz bajo cuyo mando estaría la policía; éstos serían designados por las Juntas Departamentales.

Art. 23. Los Ayuntamientos eran electos popularmente.

Art. 24. Para ser integrante del Ayuntamiento, además de los requisitos de la ciudadanía, de vecindad y de edad, había uno económico, en el sentido de que tenía que tener un capital que le produjera más de quinientos pesos anuales.

Art. 25. Al Ayuntamiento se señalaba entre sus obligaciones las de seguridad, de asistencia, se salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas.”

Los alcaldes de los pueblos ejercían funciones jurisdiccionales. Se establecieron los Prefectos y Subprefectos como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos. Las ordenanzas municipales eran legisladas por las Juntas Departamentales.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el Municipio, aunque este quedó constreñido, por los departamentos, prefectos, y subprefectos, debido a la centralización del poder, situación que se heredaba desde la Constitución de Cádiz y que se prolongaría hasta 1910 cuando se convertiría en una de los principales reclamos de la Revolución.

1.4.3.4.- Constitución de 1917

Antes de que el Municipio apareciera en el texto constitucional de 1917, ya se había hecho mención de la figura en diversos planes de caudillos e ideólogos revolucionarios, pues la idea de la libertad municipal fue una de las principales causas de lucha de la Revolución Mexicana.

Una de las principales causas que originó el movimiento revolucionario fue el descontento de pueblos en contra de las jefaturas políticas es decir, los caciques eran la extensión material de la dictadura porfirista, por ello Morales Jiménez afirma: *“allí donde había logrado mayor arraigo el municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles.”*⁴⁰

⁴⁰ MORALES Jiménez, Alberto. Citado en OCHOA. Op.Cit. p.309

La aspiración de libertad y de manera particular, de libertad municipal fue uno de los mayores anhelos de lucha insurgente, recogido bajo el lema de “Municipio Libre”. Por ello esta aspiración se encontraba en los principales planes revolucionarios como el Plan del Zapote, Programa del Partido Liberal, el Plan de San Luis Potosí, el Plan de Guadalupe, el Plan de Santa Rosa, y de manera especial en la Ley General sobre Libertades Municipales promulgada por Zapata. Planes que aludían a la necesidad de suprimir a los jefes políticos y reorganizar el poder municipal. La Ley General sobre Libertades Municipales decía:

“Considerando que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por si mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.”⁴¹

Así entonces, el Congreso Constituyente de 1917 convocado por Venustiano Carranza, recoge todas las demandas de justicia y libertad para el Municipio, redactando el artículo 115 constitucional. En el enconado debate resalta la participación del diputado liberal Heriberto Jara quien intervino en la discusión de uno de los puntos con mayor importancia: la libertad hacendaria, afirmando que debieran ser los municipios los que efectuaran las recaudaciones económicas en su jurisdicción.

En este sentido, el texto del naciente artículo 115 constitucional recogía de manera general las siguientes ideas: el Ayuntamiento sería elegido directa y popularmente, administrarían libremente su hacienda, y estarían investidos de personalidad jurídica propia.

⁴¹ QUINTANA. Op.Cit. p.77

1.4.4.- Antecedentes del artículo 115 constitucional

El artículo 115 constitucional ha sufrido diez modificaciones para quedar como se lee actualmente. Resaltan por su importancia dos de estas reformas, la de 1983 y la de 1999. Referiremos resumidamente en que consistieron dichas reformas.

La primera de ellas en 1928 para modificar el número de representantes en las legislaturas locales. La segunda en 1933, para establecer el principio de no reelección absoluta para gobernadores y relativa para integrantes del Ayuntamiento. La tercera, en 1943 modificó la duración en el cargo de gobernadores de cuatro a seis años. La cuarta en 1947, otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, en este mismo sentido la quinta reforma de 1953 otorgaba plena ciudadanía a la mujer para participar en los procesos políticos municipales. La sexta reforma en 1976, otorgaba la facultad a los Municipios para regular los asentamientos y desarrollos humanos. La séptima en 1977, adicionaba el artículo a fin de introducir el principio de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos.

1.4.5.- La reforma de 1983

La octava reforma de 1983 resalta por su importancia ya que tuvo alcances en materia política, financiera y administrativa, modificando en buena parte el texto del artículo 115. Primeramente daba mayores facultades a los Ayuntamientos de manera que le permitían fortalecer su autonomía política y económica, dichas facultades le serían restadas a los Estados y a la Federación, fortaleciendo el federalismo y favoreciendo la descentralización. La novena reforma de 1987, tuvo como objeto trasladar al artículo 116 cuestiones que regulaban asuntos propios de los Estados.

1.4.6.- La reforma del 1999

La décima reforma y quizá la más importante que el artículo 115 haya tenido fue la publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1999, mediante la cual se reconocía al Municipio expresamente como un ámbito de gobierno, al sustituir el término “administrar” por el de “gobernar”, estableciendo al Ayuntamiento como órgano político y ya no como uno meramente administrativo. Detallando con más exactitud las funciones y servicios públicos a su cargo, contando con mayores facultades y obligaciones para organizar la vida en comunidad, buscando mayores beneficios para ésta.

Los aspectos más relevantes de la reforma son los siguientes:

“I. Se le reconoce al municipio el carácter de ámbito de gobierno y al ayuntamiento el de órgano de gobierno. Para tal efecto, se modifica la fracción I del artículo 115, misma que señalaba: cada municipio será administrado por un ayuntamiento..., merced a la reforma se indica: cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento.”⁴²

En relación con las funciones y servicios públicos a su cargo estos se incrementaron:

“Gracias a la reforma los servicios públicos allí señalados serán competencia exclusiva de los ayuntamientos, pues se suprime la posibilidad de que los municipios presten los servicios públicos a que alude dicho numeral (fracción III) con el concurso de los estados.”⁴³

⁴² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. p.236

⁴³ Ibid. p.237

1.5.- Análisis crítico sobre la vinculación histórica del funcionamiento municipal y la defensa de los derechos humanos

Como ya vimos, en lo que hace a los organismos protectores de derechos humanos que se desarrollaron a lo largo de la historia de nuestro país, éstos se crearon en el ámbito estatal o municipal, es decir, la corriente de defensa de derechos humanos provino de la periferia hasta llegar al centro, consolidándose dicha tendencia con la creación de un organismo federal como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Decíamos que el primer *ombudsman* como tal y que formalmente hacía mención a la figura escandinava, fue una figura municipal, nos referimos al Procurador de Vecinos del Ayuntamiento de Colima. Analizábamos también la creación de Procuradurías en los Estados de Oaxaca y Guerrero para la protección de grupos indígenas de la localidad.

Dichos antecedentes históricos nos permiten justificar el por qué de la necesidad de crear un organismo protector de derechos humanos en el ámbito municipal y dar al mismo fundamento constitucional, pues como vemos estos organismos fueron creados localmente en la historia por realismo jurídico, más allá de las doctrinas o de querer aparentar un Estado democrático, nacen de manera espontánea con la finalidad de implementar un organismo capaz de intervenir a favor de los desprotegidos y de mediar a favor de los gobernados a quienes la autoridad vulnera sus derechos.

En el mismo orden de ideas, el estudio histórico que realizamos nos permite ver que en el primer acercamiento entre autoridad o gobierno y gobernado, ha resultado necesaria la implementación de un tercero que proteja los derechos de quienes están sometidos al poder, y que vigile que el actuar de los elegidos para gobernar se limite a lo establecido por las leyes.

Nos parece lamentable que en el debate parlamentario relativo a la adición del apartado B al artículo 102 constitucional, no se consideraran las voces de aquellos congresistas que ya desde 1991 consideraron necesario extender al ámbito municipal la creación de un organismo protector de derechos humanos. Entre ellos tenemos al diputado de la fracción del extinto Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Félix Bautista Macías, quien proponía *“eliminar las restricciones y ampliar su competencia, así como desplegar la figura al ámbito municipal para ser congruentes con el principio federal de los tres niveles de gobierno”*.⁴⁴

Por el Partido de la Revolución Democrática, el diputado Jorge Moscoso propuso un nuevo texto en el que se incluía la creación de organismos de derechos humanos a nivel municipal, su propuesta de redacción decía:

*“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, incluyendo a los municipios, establecerán organismos autónomos de protección a los derechos humanos, que conocerán de las quejas en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público que viole estos derechos. Formularán recomendaciones públicas no obligatorias para las autoridades respectivas.”*⁴⁵

En la misma opinión se encontraba el diputado del PRD, Enrique Rico Árzate al manifestar que debían crearse organismos a nivel municipal ya que *“el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos”*.⁴⁶

Por lo anterior podemos afirmar que la creación de un *ombudsman* municipal es una exigencia histórica pues está mas que demostrada su necesidad práctica y teórica, ya sea para fortalecer la autonomía municipal y con ello el sistema federal,

⁴⁴ GIL. Op. Cit. p.469

⁴⁵ CAMARA DE DIPUTADOS. Diario de Debates. 1991. p.2649

⁴⁶ Idem.

ya para vigilar y ocuparse de las violaciones de derechos humanos en el tercer nivel de gobierno donde parece estar olvidada la materia.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO DE LA FIGURA DEL MUNICIPIO Y DE ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS

Ubicaremos en el ámbito del derecho positivo las dos figuras relacionadas con nuestro tema; analizando el fundamento jurídico, tanto del Municipio como de los organismos protectores de derechos humanos, con la finalidad de situarnos en la realidad y funcionamiento actual para posteriormente, en el último capítulo de este trabajo, plantear las modificaciones y reformas que consideramos necesarias para fortalecer la defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal.

2.1.- Municipio

2.1.1.- Artículo 115 Constitucional

El Municipio es un orden de gobierno que cuenta con los elementos que conforman un Estado: territorio, población y gobierno. Debido a que constitucionalmente se le dota de autonomía, tiene la capacidad de otorgarse sus propios ordenamientos y administrar sus recursos. Así, el Municipio se concibe a partir de la idea de la descentralización administrativa, territorial y política, cuyo principal objetivo es el de manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos.

El artículo 115 constitucional regula la figura del Municipio, inicia textualmente:

“Artículo 115: 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 conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley

determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.”¹

Esta fracción I define al Municipio como un ámbito de gobierno, cuyo órgano de gobierno es el Ayuntamiento. Éste se señala integrado por un presidente municipal, por regidores y síndicos, cuyo número será determinado por la ley, refiriéndose con ley a las leyes orgánicas municipales que cada Entidad Federativa promulgue para la organización de sus Municipios.

Esta primera fracción establece constitucionalmente la existencia de autoridades municipales mismas que desempeñarán funciones de gobierno que de alguna u otra forma alterarán la vida del ciudadano que habite dentro de la demarcación territorial a gobernar. Mencionamos esto porque, sin perder de vista el tema de referencia, desde la máxima norma se gesta la existencia de autoridades y funcionarios públicos que gobernarán y administrarán un sector de población, y cuya tarea teóricamente debe constreñirse a la normatividad y a la justicia.

Sin embargo y pese al reconocimiento constitucional del Municipio como un nivel de gobierno, nos encontramos con la inexistencia de un órgano en éste mismo nivel que supervise el actuar de la autoridad municipal y vele por el respeto a los derechos fundamentales del gobernado, como sí está en el ámbito federal y estatal.

La fracción II del artículo 115 señala:

“Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2007

respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”²

Esta fracción II también resulta importante, en ella se establecen las bases para la regulación del procedimiento administrativo y de los medios de impugnación, así como la regulación de los órganos para dirimir las controversias que se presenten entre la administración municipal y los particulares.

La fracción III reconoce la facultad exclusiva de los municipios para ejercer determinadas funciones y para la prestación de servicios públicos como son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento de residuos, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito. Tendremos presente estos servicios públicos que el Municipio esta facultado y obligado a brindar, ya que varios de ellos se verán traducidos en derechos humanos, ahondaremos el tema en el capítulo cuatro.

En el mismo sentido, el penúltimo párrafo de la fracción III señala la posibilidad de que los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse para la prestación más eficaz de los servicios públicos a su cargo. En estos términos podríamos entender la colaboración entre servicios de un organismo defensor de derechos humanos con otro de diferente Municipio.

La fracción V señala facultades de los Municipios en términos de las leyes federales y estatales relativas, entre ellas: *“g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.”³*

² Idem.

³ Idem.

La fracción VII alude a la existencia de un cuerpo policíaco a nivel municipal, llamado policía preventiva, que estará al mando del Presidente Municipal, pero que acatará las órdenes del gobernador del Estado cuando se trate de casos de fuerza mayor o que alteren el orden público. Si es necesaria la vigilancia municipal de la labor de funcionarios que realizan tareas de administración y de gobierno, cuanto más necesario es que la tarea policíaca sea controlada y capacitada en materia de derechos humanos, ya que el policía es el funcionario público que con mayor facilidad violenta derechos fundamentales de tal importancia como la vida, la integridad física, la seguridad jurídica y la libertad.

Hasta aquí hemos resaltado la importancia de las fracciones contenidas en el texto del artículo 115 constitucional, relacionadas con el tema de nuestra tesis. Posteriormente haremos mayor hincapié en la relación que tienen estas disposiciones constitucionales relativas al Municipio, con el tema de derechos humanos y *ombudsman*.

2.1.2.- Estructura municipal: autoridades municipales

Nos referimos a autoridades municipales cuando hablamos del conjunto de funcionarios que gobiernan el Municipio, que constitucionalmente son electos de forma popular, y cuya principal función es dirigir las actividades propias del Municipio, para que dicha institución cumpla con los fines que la ley le atribuye y que socialmente justifican su existencia.

La doctrina municipalista habla de cuatro tipos de gobierno en los Ayuntamientos, estos son:

“por comisión...se deposita la dirección y gobierno del Municipio, en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en si el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Por órganos duales...se deposita el poder municipal en dos órganos completamente diferentes: uno de carácter ejecutivo ...y otro de carácter deliberante o legislativo. Por gerente...se delega en un técnico experto la

administración ejecutiva de la municipalidad. Por prefecto unipersonal...obedece a regímenes dictatoriales y su finalidad es centralizar el poder en un solo individuo.”⁴

Si analizamos el artículo 115, podemos ver que el sistema de gobierno municipal, con base a la clasificación de Quintana, puede ser el de comisión o el de órganos duales, no es exactamente el de comisión pues las autoridades municipales tienen jerarquías, no es tampoco de órganos duales por que la autoridad ejecutiva toma también decisiones deliberantes o legislativas. Por ello podemos afirmar, que nuestro sistema de Ayuntamiento es una combinación de gobierno de comisión y órganos duales o alguno de ellos con características *sui generis*.

Así pues, el órgano de gobierno del Municipio mexicano es el Ayuntamiento, Robles lo define como una:

“...asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio.”⁵

El Ayuntamiento está integrado por el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos. El número de éstos últimos lo determina la Ley Orgánica Municipal de cada Estado, lo mismo que sus funciones, por lo que éstas pueden variar. El Ayuntamiento es la autoridad superior del Municipio y funciona como órgano colegiado tomando decisiones por deliberación y por mayoría de votos, ejerce todo el poder municipal y representa el medio de comunicación directo entre el Municipio y el Estado, es el órgano por el cual los integrantes de la población de un Municipio ejercen su autogobierno.

La forma de integración de éste órgano, en cuanto al número de miembros puede determinarse a partir de las siguientes fórmulas:

⁴ QUINTANA. Derecho Municipal. p.201-204

⁵ ROBLES. Op. Cit. p. 197

- “1.- Atendiendo al número de habitantes que tenga cada Municipio dentro del Estado...*
- 2.- Atendiendo a la importancia del Municipio...*
- 3.- Otra variante del criterio es cuando la propia Ley Orgánica, remite a la Constitución Política del Estado o a la Ley Electoral local...”⁶*

Por otra parte, la Constitución Política Federal, no señala la duración que ha de tener el periodo de gobierno del Ayuntamiento en el Municipio, por esta razón las constituciones locales están en libertad de señalar el plazo de la gestión, sin embargo, encontramos que en todos los estados se establece, como término tres años. Respecto a la residencia del Ayuntamiento, por regla general se encontrarán localizados en la cabecera de los Municipios.

Funciona en sesiones denominadas de Cabildo, donde las decisiones se toman por mayoría de votos. Las sesiones del Ayuntamiento pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes. Todas las sesiones ordinarias y extraordinarias deben ser públicas, a excepción de la que amerite privacidad; para celebrar cualquier tipo de ellas se requiere de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, es decir la mitad más uno.

El Presidente Municipal puede ser considerado como titular del ejecutivo municipal, es representante político del Municipio, titular de la administración pública y como tal ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, además, es el que preside las sesiones del Cabildo; por lo que podemos clasificar sus atribuciones en tres grupos: como representante político del Municipio, como presidente o líder del Cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal. Es el funcionario más importante del gobierno municipal.

Los regidores tienen como función básica ser parte del cuerpo deliberante o Cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento. Son representantes populares elegidos en forma directa,

⁶ Ibid. p. 200.

“los regidores, elegidos en las comunidades municipales...suelen vincularse a los intereses vecinales de la jurisdicción y por lo tanto representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado mexicano.”⁷

Los Síndicos igualmente cuentan con voz y voto en las sesiones de Cabildo, resalta su papel de procuración y defensa de los intereses de la municipalidad, así como de representación jurídica del Ayuntamiento.

2.1.3.- Facultades

Aunque la gran mayoría de las funciones de los órganos de gobierno municipal son de carácter administrativo, por ser ésta la naturaleza del Municipio, existen facultades que materialmente pueden clasificarse como labores legislativas o judiciales, aunque formalmente sean ejecutivas.

2.1.3.1.- Facultades del Presidente Municipal

El Presidente Municipal es el encargado de realizar la función ejecutiva, este funcionario se conoce como el órgano ejecutor, en él residen el mayor número de funciones, y aunque de una Ley Orgánica Municipal a otra las funciones varían, podemos señalar las siguientes facultades:

- Representar al Ayuntamiento ante las diferentes instancias políticas y sociales.
- Pasar revista al cuerpo de seguridad pública y tránsito municipal por lo menos una vez al mes.
- Ejercer las funciones de Presidente de la Junta Municipal de Reclutamiento, procediendo a la inscripción de los jóvenes en edad militar, organizar el sorteo correspondiente y entregar al personal a las autoridades militares el primer domingo de enero, de acuerdo a la Ley del Servicio Militar Nacional.

⁷ ARTEAGA, Elisur. Derecho Constitucional. p.105

- Someter al Ejecutivo estatal a nombre del Ayuntamiento, la aprobación del plan municipal de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Asumirá el mando de las fuerzas públicas municipales, salvo en donde resida le ejecutivo estatal.
- Presentar al Cabildo entrante, con una copia a la legislatura al término de la gestión del Ayuntamiento saliente, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación a la administración y gobierno municipal.
- Presidir y dirigir las Sesiones del Ayuntamiento.
- Publicar y divulgar los Bandos y Reglamentos municipales.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y resoluciones del Ayuntamiento.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.
- Celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Proponer al Ayuntamiento la designación de los titulares de algunas dependencias municipales, o en su caso nombrarlos directamente.
- Cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo a la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo de lo necesario para mejorar sus tareas.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Vigilar la recaudación municipal.
- Vigilar la prestación de los servidores públicos.
- Preservar el patrimonio municipal.
- Antes de iniciar cualquier obra nueva, deberá terminar o continuar las que haya recibido de la administración anterior como inconclusas o iniciadas.

2.1.3.2.- Facultades de los Síndicos

- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.
- Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.⁸

El Síndico procurador, en forma específica tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, de ésta responsabilidad podemos destacar las siguientes facultades específicas:

- La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte.
- Presidir la comisión de Hacienda; en la Ley Orgánica del Estado de México se establece que cuando sean dos síndicos, uno se encargará de los ingresos, y otro de los egresos... Dentro de esta comisión deben realizar las siguientes actividades:
 - Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidadas.
 - Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
 - Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.
 - Vigilar que las multas que impongan las Autoridades Municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo.

⁸ OROPEZA. Op. Cit. p. 78.

- Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.
- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería.
- 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 destino de los mismos.
- Hacer que el inventario que se menciona anteriormente, este siempre al corriente vigilando que se anoten las altas y bajas tan luego como ocurran y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio síndico del Ayuntamiento.
- Regularizar la propiedad de los bienes del Municipio.
- Practicar, a falta o por ausencia de los Agentes del Ministerio Público las primeras diligencias de Averiguación remitiéndolas al Agente del MP correspondiente dentro de las 24 horas siguientes.
- Vigilar que los responsables de los centros de detención dependientes del Municipio respeten las garantías individuales de las personas que pongan a su disposición.
- Verificar que los servidores públicos cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Demandar ante las autoridades competentes la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos los servidores públicos.

2.1.3.3.- Facultades de Regidores

- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre al Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se

tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.

- Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumpla los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.

2.1.3.4.- Facultades del Ayuntamiento

- Dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad.

- Iniciar leyes y decretos ante las Legislaturas de los Estados.

- Participar en los procesos de modificación, reforma y adiciones a los preceptos de la Constitución Local, cuando así lo señale dicho ordenamiento.

- Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones de carácter administrativo de observancia general.

- Organizar su propia estructura administrativa interna de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento.

- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos por conducto de las respectivas comisiones de administración.

- Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de la legislación sobre asentamientos humanos, ecología, protección al ambiente, salubridad, asistencia pública, seguridad.

- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el Municipio.

2.1.4.- Autoridades Auxiliares

Existen diversas calidades de autoridades auxiliares, cuando la capacidad económica del Municipio lo permite, pueden existir otros funcionarios de elección o designación. Entre ellos tenemos al secretario de Ayuntamiento, como jefe inmediato de las oficinas de la presidencia municipal; el tesorero municipal a cargo de la tesorería municipal, encargada de recaudar los ingresos y efectuar las derogaciones. Otra categoría de auxiliares del ayuntamiento son los Consejos de Participación Ciudadana y las Delegaciones Vecinales.

Asimismo para el mejor funcionamiento y ejercicio correcto de facultades, el Ayuntamiento puede auxiliarse de dependencias administrativas que tendrán a su cargo la administración pública municipal en su respectiva competencia, éstas serán aprobadas por el Cabildo y propuestas por el Presidente Municipal, y los servidores públicos titulares de dichas dependencias dependerán directamente del Presidente.

Para el desarrollo del presente tema es importante hablar de los organismos auxiliares y fideicomisos, en este sentido se debe resaltar que los Ayuntamientos están facultados, con aprobación de las Legislaturas de sus respectivos Estados, para constituir organismos públicos descentralizados, así como para aportar recursos para la constitución de fideicomisos o empresas paramunicipales. Estos organismos pueden ser concesionados a particulares, quienes de este modo participarían en la prestación de servicios públicos municipales que deberán brindarse de manera general, suficiente y regular.

Por mandato constitucional, las autoridades administrativas –entre ellas los Ayuntamientos- que están facultadas para imponer sanciones pecuniarias y privativas de libertad, deben imponer dichas sanciones a través de un órgano previamente establecido y con la capacidad para individualizar las infracciones según las circunstancias de tiempo y modo en que se cometió y el sujeto infractor.

“No debería olvidarse el postulado constitucional que dispone que para imponer sanciones – sin importar su índole – es absolutamente necesaria la existencia de un tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad el hecho. En la mayoría de los municipios del país, es el presidente municipal o es secretario de ayuntamiento, quien califica e impone la sanción.”⁹

Sin embargo, existen municipios en los que se han creado organismos especializados para conocer, calificar e imponer sanciones administrativas municipales, por ejemplo la Ley Orgánica Municipal del Estado de México prevé la designación de Oficiales Calificadores, encargados de imponer sanciones por faltas administrativas, por violaciones a reglamentos o al Bando Municipal.

2.1.5.- Servicios municipales

Los servicios públicos municipales definen una esfera de acción para todos los municipios del país, servicios que se especifican constitucionalmente. Así, el Municipio por conducto de su Ayuntamiento tendrá a su cargo la dirección de las actividades establecidas en la ley, ello con la finalidad de proporcionar a la población los elementos necesarios para una vida digna y la preservación del bien común, y con ello el respeto a los derechos humanos.

La fracción III del artículo 115 constitucional, como ya vimos señala un listado de funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, Guillermo Cabanellas define servicio público como:

“Es aquel que debe satisfacer una necesidad colectiva por medio de la actividad de la administración pública, los servicios públicos son consecuencia de la cultura y el grado político alcanzado por una sociedad.”¹⁰

⁹ HUERTA, Barrera Teresita. Derecho Municipal. p. 294

¹⁰ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. p.59

Con lo anterior podemos suponer que la prestación de servicios públicos puede variar de acuerdo con las necesidades y exigencias de la población, así una población formada y educada bajo los principios de democracia reclamará servicios más allá de los básicos, como aquellos que le permitan el desarrollo y plenitud humana.

El servicio público también es definido por el maestro Andrés Serra Rojas como:

“una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar – de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro –la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”¹¹

Una vez que tenemos claro el concepto de servicio público, vemos que evidentemente es aplicable al Municipio como nivel de gobierno. A éste le compete la prestación de servicios públicos básicos que por la proximidad con la población, resultan inherentes a la satisfacción de las necesidades básicas o de primera necesidad.

De tal forma que si la administración de estos servicios se realiza de manera deficiente, refleja un menoscabo en la calidad de vida y dignidad humana. De ahí la imperiosa necesidad de implementar un órgano que vigile que la prestación de los servicios se realicen cubriendo tales necesidades, y de no ser así haga los señalamientos y presiones necesarias para que el gobierno municipal cumpla con sus tareas.

El maestro Gustavo Martínez Cabañas hace una clasificación muy completa de los servicios público que debe prestar el Municipio, enlistándolos como sigue:

¹¹ SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T. I p.106

“a) Servicios educativos: Jardines de niños, escuelas primarias, talleres artesanales y centros de capacitación. b) Servicios asistenciales: guarderías infantiles, asilos, clínicas, comedores públicos. c) Servicios urbanos: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, limpia, mercados, rastros, panteones, transporte urbano. d) Servicios de seguridad pública: policía preventiva, policía de tránsito, bomberos, servicios médicos de urgencia.”¹²

Los servicios contemplados en la lista anterior pueden variar e incrementarse de acuerdo a las necesidades de la población y los recursos del Municipio que deba prestarlos. Todo servicio público, en general, contiene los elementos siguientes: la gestión del servicio, la materia objeto del servicio, y los medios económicos.

“a)La materia objeto del servicio, es decir, el fin de sus prestaciones, que puede ser político, como cuando se trata del orden público o la defensa nacional; jurídico como la administración de justicia; social, como la enseñanza, salud pública, protección obrera, transformación del régimen de trabajo, o económico, cuando se refiera al presupuesto, aduanas, etc.

b)La gestión del servicio, su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz y capacitado para realizarlo, que es lo que se designa con el nombre de personal o funcionarios del servicio.

c)Los medios económicos, son los medios materiales para hacer posibles las acciones que ha de realizar el personal del servicio.”¹³

Rendón Huerta ha clasificado los servicios públicos en razón a su importancia, obligatoriedad, utilización, competencia, en razón a los usuarios, y por la entidad administrativa de quien dependen. En general los elementos para clasificarlos son el grado de necesidad de los servicios, si los contempla o no la Constitución y quién esta obligado a proporcionarlos.

Así tenemos que en razón de su importancia, éstos pueden ser esenciales y secundarios. Son esenciales los servicios que se realizan para llevar a cabo los

¹² MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*. p.133

¹³ RENDÓN. Op. cit. p.237

principales fines por los que un Municipio existe por ejemplo servicios de alcantarillado y agua. Son secundarios como su nombre lo indica por ser derivados de los servicios básicos, por ejemplo los servicios de transporte.

En razón a la obligatoriedad, son necesarios los servicios señalados por la Constitución, por los que el Municipio está obligado a proveer a la población de los mismos. Son voluntarios aquellos cuya prestación no sea indispensable para la comunidad, y pueden existir o no, en un Municipio.

En razón a los usuarios se clasifican en generales y especiales, los primeros se proporcionan a toda la comunidad y se encuentran a su alcance, los segundos se ofrecen de manera particular a personas en circunstancias específicas por ejemplo asistencia a las personas sin recursos económicos.

Por otro lado, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República realizó diversos estudios que derivaron en una clasificación de los Municipios de acuerdo con los servicios públicos de que disponen, dicha clasificación expone:

“Municipios metropolitanos: proporciona la mayoría de los servicios públicos, cuenta con más de 300 000 habitantes, como actividades económicas tiene el comercio, la industria, el turismo y servicios, presupuesto anual de cifras muy elevadas.

Municipios urbanos: cuenta con la mayoría de los servicios, de 60 000 habitantes, actividades económicas la agricultura industrializada, mediana industria, comercio, turismo, presupuesto anual de cifras significativas.

Municipios semiurbanos: cuenta con los principales servicios públicos, de 30 000 habitantes, actividades económicas son la ganadería, agricultura, comercio y pequeña empresa, presupuesto anual de cifras intermedias.

Municipios rurales: cuenta con agua potable y alumbrado, población menor a 30 000, actividad económica ganadería, agricultura, pesca, en pequeña escala, presupuestos anuales notablemente exiguos.”¹⁴

¹⁴QUINTANA. Op cit. p.422-424

Los servicios públicos que establece el artículo 115, fracción III son:

Agua potable: este servicio es prestado por organismos operadores municipales de agua potable. La prestación del servicio se lleva a cabo a través de una red de distribución. El sistema incluye tuberías, medidores o contadores, estaciones de bombeo y demás equipo. El alcantarillado, no es en realidad otro servicio, sino un complemento, una obra pública, formada por el conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas y las inmundas.

Tratamiento y disposición de aguas residuales: al incluirse esta función dentro de las labores del Municipio vino a subsanarse una laguna, ya que no se había establecido que nivel de gobierno se ocuparía de esta actividad tan importante dada la escasez de agua.

El alumbrado público es considerado un elemento indispensable en las áreas urbanas, consiste en establecer un sistema de iluminación a través de la energía eléctrica en los sitios públicos, tales como calles, avenidas, parques, jardines, plazas, que permita a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna.

El servicio de limpia tiene un impacto directo en la salud de los habitantes, en la imagen de la población, y en la prevención a posibles efectos contaminantes en los recursos naturales. Se traduce en el aseo de la vía pública y demás lugares, con en fin de evitar la proliferación de focos infecciosos.

El servicio de panteones está ligado a las tradiciones populares de los habitantes. Son obras de equipamiento o lugares propios para llevar a cabo los servicios funerarios, es necesario que se disponga de áreas específicas en los municipios.

El servicio de seguridad pública y tránsito tiene que ver con los valores más preciados de la ciudadanía, como son la garantía del ejercicio de la libertad, la integridad personal y el derecho a la propiedad privada o patrimonio. Garantiza a los habitantes del Municipio tranquilidad social. El servicio incluye la vigilancia en sus diversos aspectos, para evitar y prevenir delitos, mantener el orden la paz y la

tranquilidad pública. Tránsito: vigila, planea y controla el tránsito de vehículos y la protección a los peatones. El servicio incluye la atención por parte de agentes especializados, la semaforización, señalización, nomenclatura de calles y determinación de áreas de estacionamiento.

Hasta aquí hemos visto la organización del Municipio derivada de señalamientos constitucionales. Sin embargo ésta puede variar de acuerdo a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico de cada Entidad Federativa. A continuación nos referimos a casos específicos de Constituciones Locales y Leyes Orgánicas Municipales en las que haciendo uso de la soberanía de que están dotados, se ha legislado sobre organismos municipales de derechos humanos.

2.1.6.- Leyes Orgánicas Municipales: casos específicos

Las Constituciones Locales de cada una de las Entidades Federativas que conforman el país reglamentan el régimen municipal, tanto en el ámbito legal como en el de las facultades administrativas que poseen. Así entonces podemos encontrar 31 Leyes Orgánicas Municipales, en cada una de ellas se regulará a los municipios de cada Estado con diversas variantes y diferencias de interpretación del artículo 115 constitucional.

Podemos señalar que en lo general, estas Leyes Orgánicas Municipales presentan el mismo contenido, consideramos que se resume a grandes rasgos en el siguiente listado:

- I. Caracterización política del municipio.*
- II. División municipal*
- III. La administración municipal, su radio de competencia y fines.*
- IV. La elección, integración y funciones de los ayuntamientos.*
- V. Funciones específicas de los presidentes municipales, regidores, síndicos y comisiones edilicias.*
- VI: Hacienda municipal.*
- VII. Comisarías o secciones.*
- VIII. Responsabilidad de las autoridades municipales.*

- IX. Juntas auxiliares
- X. Disolución de ayuntamientos.
- XI. Juntas o consejos municipales.¹⁵

Si bien, lo anterior es un resumen del contenido genérico de una Ley Orgánica Municipal, se dan los casos en que la Entidad Federativa hace una interpretación correcta de la autonomía municipal y a partir de ello otorgan a los Ayuntamientos de mayores facultades y ámbitos de competencia.

Así pues, en materia de derechos humanos y *ombudsman*, existen Leyes Orgánicas que de algún modo han incluido dichas materias facultando a los gobiernos municipales a regular estas cuestiones en su esfera de gobierno. Tal es el caso de la Ley Orgánica del Estado de México, Nayarit y Querétaro que a continuación analizamos.

a) Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit

Ya resaltábamos en el anterior capítulo la importancia del Procurador de Vecinos del Ayuntamiento de Colima de 1983 como antecedente del *ombudsman*. Decíamos que en el texto que lo regulaba se hacía referencia por primera vez, en la historia de México, al *ombudsman* como organismo tutelar de los derechos de los administrados.

El Estado de Nayarit continuó con la tradición hasta el día de hoy, ya que es la única entidad del país en la que se encuentra una figura municipal muy próxima al *ombudsman* y a la que solo le falta el carácter de autónoma. La figura se llama Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa y se encuentra regulada en el Capítulo II, artículos 70, 71 y 72, de la Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit que a la letra dice:

¹⁵ MARTÍNEZ, Huriart Jacqueline. De la Descentralización al Federalismo. p.377

“Artículo 70.- La Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa, es un organismo descentralizado de los ayuntamientos con personalidad jurídica, patrimonio propio e integración plural, que será responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política municipal en materia de respeto y defensa de los derechos humanos del municipio.

Los ayuntamientos expedirán las bases reglamentarias para la instalación, funcionamiento y marco atributivo de la Comisión, conforme a las reglas siguientes:

I.- La Comisión deberá integrarse e instalarse a más tardar dentro de los noventa días de cada administración municipal;

II.- La Comisión se integrará por un Presidente, un Secretario Ejecutivo, hasta tres Visitadores Generales y por un Consejo Ciudadano que está representado por un abogado, una mujer, un comunicador social, un médico, un maestro y tres miembros de la sociedad civil:

III.- Los ayuntamientos aprobarán con el voto de la mayoría de sus miembros, al Presidente de la Comisión, a propuesta de una terna que haga el presidente municipal;

IV.- Para ser miembro de la Comisión se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado; en el caso del Presidente de dicho organismo, además deberá ser ciudadano nayarita en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser de reconocido prestigio y honesta conducta y ser presentemente licenciado en derecho, con dos años en ejercicio;

V.- Los miembros de la Comisión durarán en su cargo tres años, contados a partir de su designación;

VI.- Tendrá por objeto regular la promoción y defensa de los derechos humanos en cada municipalidad, cuando los actos u omisiones que propicien su violación, sean imputables a la responsabilidad de los servidores públicos del Ayuntamiento, o por actos de las autoridades cuando estén apoyados en actos de las autoridades municipales;

VII.- Deberá coadyuvar con las Comisiones Estatales y con la Nacional de defensa de los derechos humanos en todas aquellas acciones que se requieran para este fin;

VIII. No será organismo competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.”¹⁶

Como podemos ver, este organismo resulta ser el más avanzado en materia de defensa y promoción de derechos humanos en el ámbito municipal, en gran

¹⁶ Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit.

medida reproduce el modelo organizacional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ya que cuenta con un presidente y un consejo, implementando la novedad de inclusión de representantes de diversas áreas, conformando así un consejo consultivo plural e incluyente que contribuye a mejorar la toma de decisiones por la diversidad de visiones de sus miembros.

Sin embargo, la forma en la que el presidente es elegido no es precisamente la más adecuada para garantizar la libertad de actuación del *ombudsman*, ya que al ser elegido entre una terna propuesta por el Presidente Municipal, obstruye su labor objetiva por los compromisos políticos que pudieran generarse al ser designado dentro de la terna.

Una de las características que debe tener un *ombudsman* es contar con la autoridad pública y moral necesaria para hacer cumplir las recomendaciones emitidas. Otra de ellas, y quizá la de mayor importancia para garantizar su buena actuación, es la de su autonomía. Como vemos, las Comisiones Municipales en Nayarit, no cuentan con ella, ya que la propia Ley las define como organismos descentralizados.

Respecto a sus atribuciones, el artículo 71 contempla las siguientes:

“I.-Recibir quejas o denuncias de presuntas violaciones a la legalidad, eficacia y honradez por parte de las autoridades municipales y de particulares que presten un servicio público municipal concesionado;

II.-Conocer de las presuntas violaciones a derechos humanos que se cometan por autoridades municipales. También podrá hacer denuncias de oficio ante organizaciones nacionales, estatales o locales de derechos humanos, que cometan autoridades federales o estatales;

III.-Solicitar a las autoridades municipales señaladas como responsables, informe sobre el asunto sujeto a investigación. Para dar cumplimiento a la atribución que se precisa en el párrafo anterior, las autoridades municipales estarán obligadas a atender cualquier solicitud de la Comisión, en el desempeño de sus funciones;

Las autoridades municipales que no atiendan y auxilien en las investigaciones...se harán acreedores de las sanciones y responsabilidades señaladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado...Los particulares que presten servicios públicos municipales concesionados que no colaboren con la Comisión,...serán sancionados por la autoridad municipal.

IV.-Emitir las recomendaciones para que las autoridades o particulares responsables modifiquen o revoque en sus actos que afecten los derechos o intereses legítimos de los particulares. Estas recomendaciones se harán públicas en caso de no observarse...no tendrán carácter obligatorio.

V.-Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades en los casos de faltas a los bandos y reglamentos de buen gobierno por parte de aquéllos;

VI.-Orientar a los particulares en la defensa de sus derechos cuando la queja no sea de su competencia;

VII.-Formular denuncias ante Ministerio Público correspondiente cuando de sus investigaciones resulte la comisión de algún delito por parte de los servidores públicos municipales o de particulares;

VIII.-Presentar anualmente un informe al ayuntamiento sobre el ejercicio de sus atribuciones, mismo que hará público por los medios adecuados;

IX.- Formular propuestas de reforma a las disposiciones jurídicas municipales que sean de la competencia del ayuntamiento;

X.- Fomentar la cultura de los derechos humanos en el municipio;

XI.- Coordinarse con organismos estatales y nacionales tendientes a lograr una mejor defensa y promoción de los derechos humanos...¹⁷”

Hagamos notar esta peculiaridad contenida en la fracción I de la Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit, ya que al darle el carácter de servidor público municipal a un particular que presta un servicio público concesionado, amplía el ámbito de protección para los ciudadanos que pudieran ser víctimas de abusos por parte de los mismos.

Por otro lado, del análisis de las facultades de esta Comisión, es evidente que actúa como *ombudsman* pues: conoce de presuntas violaciones cometidas por el

¹⁷ Idem.

actuar o la inacción de servidores públicos, puede iniciar la queja de oficio, solicita informes a autoridad, emite recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, procura la amigable composición, presenta un informe y fomenta la cultura de respeto a los derechos humanos.

b) Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Aunque ésta Ley no establece propiamente un organismo como las avanzadas Comisiones en Nayarit, sí contempla instituir un organismo encargado de orientar y auxiliar a personas pertenecientes a grupos vulnerables, esto a nivel de Comisión Permanente de Dictamen, éstas son cuerpos consultivos y de evaluación respecto a los distintos ramos de la administración pública municipal. En el caso específico, la Comisión Permanente de Desarrollo Social y Derechos Humanos se encuentra regulada en el Capítulo Tercero, artículo 38, fracción VII que señala:

“...cuya competencia será asesoría, protección, y auxilio a discapacitados, menores de edad y ancianos necesitados; protección y garantía de los derechos humanos y la equidad de género; y en general las demás obligaciones que les señalen las leyes y los reglamentos.”¹⁸

Digamos que ésta Comisión Permanente de Dictamen por mucho se ve superada por los organismos de derechos humanos existentes en otros Estados, sin embargo es importante; pues deja ver que en Querétaro existe una preocupación gubernamental y una política pública municipal en derechos humanos que pudiera representar un avance y el camino para formalmente adoptar un *ombudsman* municipal.

¹⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

c) Ley Orgánica Municipal del Estado de México

“En enero de 1995 la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México propuso el proyecto de adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, mediante el cual se otorgaron facultades a los Ayuntamientos para el establecimiento de Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos que atiendan lo relativo en esta materia, en beneficio de la población.”¹⁹

Sin embargo, las facultades de éstas Coordinaciones de Derechos Humanos son muy limitadas y poco eficaces para la defensa de las prerrogativas fundamentales, ya que se establecen solo como enlaces con la Comisión Estatal sin contar con la facultad autónoma de iniciar e investigar quejas o emitir recomendaciones. Quizá la labor más rescatable de su trabajo, es la de la promoción de la cultura en derechos humanos.

Es el capítulo décimo, artículos 147 A al 147 E, de la Ley Orgánica Municipal, el que regula las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en los siguientes términos:

“Artículo 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.

Artículo 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 éste organismo;

II. Informar a la Comisión de Derechos Humanos del Estado, acerca de presumibles violaciones a derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que residan en el municipio de su adscripción;

¹⁹ MIREILLE, Roccatti. Op.cit. p.179

III. Conciliar con la anuencia de la Comisión, las quejas que por su naturaleza estrictamente administrativa lo permita;

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...

VI. Promover el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos del ayuntamiento, por medio de cursos de capacitación...

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, detenidos o arrestados por autoridades municipales, por la comisión de faltas administrativas, a fin de que les sean respetado sus derechos humaos.

IX. Impulsar la protección de los derechos humanos, promoviendo...las disposiciones legales aplicables.

X. Proponer acuerdos y circulares que oriente a servidores públicos del ayuntamiento para que...actúen con peno respeto a los derechos humanos.

XI. Organizar actividades para la población a efecto de promover el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos.

Artículo 147 D: El Coordinador Municipal de Derechos Humanos, en todo caso deberá coordinar acciones con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, específicamente con el Visitador General de la región a la que corresponda el municipio.²⁰

Es evidente que las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México están facultadas con varias de las tareas que desempeña un *ombudsman*; sin embargo, contando con toda la infraestructura y recursos materiales y humanos para investigar y emitir autónomamente una recomendación, se les limita a ser únicamente enlaces con la Comisión Estatal.

²⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

2.2.- Marco jurídico de organismos protectores de derechos humanos

Procederemos al análisis del marco jurídico que regula instituciones protectoras de derechos humanos; desde el ámbito federal hasta los reglamentos existentes en la esfera municipal que sistematizan el funcionamiento de organismos que no pueden considerarse propiamente como *ombudsman*, pero que dejan clara la imperiosa necesidad de llevar al ámbito municipal la observancia del debido respeto a los derechos humanos. Hemos de resaltar la dificultad para ubicar la reglamentación de los organismos existentes de derechos humanos a nivel municipal, ya que como no han sido desarrollados y constituidos debidamente, podemos encontrarlos regulados en leyes orgánicas municipales, es decir, en legislación específicamente municipal.

2.2.1.- Artículo 102, apartado B, Constitucional

Como ya lo referimos anteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos nació en 1990 por acuerdo presidencial como un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente este tipo de organismos se fueron reproduciendo o reforzando – los ya existentes – en las Entidades Federativas.

“ ...se produjo una metamorfosis que le dio vida constitucional a la CNDH, una vez que se agotó el experimento voluntarista del ejecutivo federal que...atendió contra la Constitución toda vez que el Ejecutivo no tenía las bases constitucionales ni legales suficientes para crear la CNDH, y una vez que se estimara que sus resultados, reflejados a través de sus recomendaciones, habían pasado la prueba de fuego frente a la sociedad civil y ante los funcionarios gubernamentales, se vio la necesidad de perfeccionar su naturaleza jurídica y elevarla a rango constitucional”.²¹

²¹ GIL. Op.cit. p.452

La evolución del *ombudsman* mexicano continuó con la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 1992, por medio de la cual se adicionaba el apartado B al artículo 102 constitucional para establecer los lineamientos a seguir para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados crearan un organismo de protección a los derechos humanos. Esta reforma fue acompañada de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que reglamenta el precepto constitucional.

En las condiciones generales del dictamen de Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Estudios Legislativos, se reconocía la adopción del paradigma del *ombudsman* cuando se afirmó que el organismo que se regulaba en el apartado B del artículo 102 constitucional, se concebía como la figura adoptada mundialmente con ese nombre, pero que en el caso mexicano contaba con la originalidad de un Consejo Consultivo integrado por personas de alto prestigio intelectual o académico que reforzaba la autoridad moral de la institución.

Además, en el referido dictamen se hacía referencia a la autonomía, pero no del órgano en sí, sino de las resoluciones que éste emitiera pues se dijo que:

“una preocupación fundamental de carácter general, fue asegurar la autonomía de las recomendaciones, acuerdos y resoluciones e informes de la Comisión Nacional, pues se trata de una característica que se desprende de su concepción, en el apartado B, del artículo 102 Constitucional.”²²

Así, y pese al logro de haber ido consolidando su autoridad moral, continuaba careciendo del requisito básico e indispensable del *ombudsman*: su autonomía.

En noviembre de 1999 fue aprobada una reforma al artículo 102 en su apartado B para dotarla de autonomía, establecer el procedimiento de designación del titular y de los miembros del Consejo Consultivo, así como su duración en los cargos, la

²² CÁMARA DE SENADORES. Dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Constitucionales. p.IV

obligación del presidente de la Comisión de rendir un informe y modificar su denominación a Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Recordemos que a tiempo que estas reformas constitucionales se producían, también la CNDH se fortalecía en ejercicio de sus funciones. Esto ayudó a que durante la década de los noventa se crearan organismos públicos de derechos humanos en todo el país. Así, a todo el conjunto de Comisiones Estatales, a la del Distrito Federal y a la Nacional, se les denominó sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

Según el artículo 102 apartado B de la Constitución Federal, la CNDH es un órgano constitucional autónomo. Dichos órganos autónomos tiene las siguientes características:

- Instituido por la Constitución: prevé su existencia, determina su composición, los métodos de designación de sus integrantes y su competencia.
- Se constituye como elemento básico del funcionamiento adecuado de un régimen democrático.
- Se encuentran fuera de la estructura tradicional de la división de poderes, se encuentran al mismo nivel.
- Su autonomía se comprende como funcional y financiera.

Respecto a la competencia de la CNDH establecida constitucionalmente, el artículo 102 B contempla cuatro precisiones, dos de acción y dos de omisión:

“a) Competencias positivas o de acción: Conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos. Conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

b) Competencias negativas: No podrá conocer de quejas contra el Poder Judicial de la Federación. No tendrá

*competencia en asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales.*²³

El segundo párrafo del apartado B del artículo 102 dispone que la CNDH podrá formular recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estas recomendaciones no pueden hacerse cumplir a partir de la coacción o la fuerza, ya que es a través de la autoridad moral de la institución y en especial de quien la preside, cómo se obligará a las autoridades a aceptar y cumplir una recomendación. Así, el funcionario público que no acepta y cumple la máxima resolución del organismo público autónomo, pone en duda la legitimidad de su permanencia en el cargo.

Además el artículo 102 apartado B establece en su último párrafo que la CNDH conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las resoluciones de los órganos locales de derechos humanos, ya sean recomendaciones, acuerdos u omisiones. Situación jurídica que posibilita una revisión al actuar de las Comisiones Locales de derechos humanos para que, de este modo, se corrijan errores o deficiencias que permitan la inobservancia de una violación a derechos fundamentales.

Es importante referirnos a la reciente reforma constitucional de fecha 14 de septiembre de 2006 al artículo 105 constitucional, fracción II, inciso G), en la que se faculta a la CNDH y a las Comisiones Estatales para interponer acción de inconstitucionalidad contra leyes que se contrapongan a la Constitución Federal o Local, en sus respectivas competencias. Esta reforma vino a brindarle un nuevo elemento a los organismos de derechos humanos, el de defender los derechos contenidos en la norma suprema del Estado en un sentido amplio y de mayor cobertura, ya que podrá oponerse a leyes que vulneren derechos ya reconocidos constitucionalmente y que derivado de su aplicación, se darían afectaciones masivas a los derechos fundamentales.

²³COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Sistemas y Mecanismos de Protección a los Derechos Humanos en México. p.348

Dicha reforma dice textualmente:

(párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 constitucional): "las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

*g) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo federal y aprobados por el senado de la república, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la república, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la asamblea legislativa del Distrito Federal."*²⁴

Dicha reforma es de gran importancia ya que deriva de la consideración de una de las recomendaciones elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, cuyo cumplimiento vino a fortalecer la labor de los organismos protectores de derechos humanos.

2.2.2.- Ley de la CNDH y su reglamento interno

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue publicada el 29 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, se emitió como una ley reglamentaria constitucional y orgánica, ya que por una parte desarrolla contenidos generales del artículo 102 apartado B, y por otro organiza y crea a la CNDH.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . p. 135

En el primer título referente a disposiciones generales, en el artículo 2, se establece la naturaleza jurídica de la CNDH, definiéndola como un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Asimismo en el artículo 3 de la Ley se establece que la competencia de la CNDH será a nivel nacional, y que tratándose de hechos en los que estén relacionados servidores públicos federales y locales o municipales, conocerá la Nacional. Esto es lo que se llama facultad de atracción.

El segundo título establece de manera general la integración y facultades de la Comisión; elección, facultades y obligaciones del Presidente; la integración y facultades del Consejo; nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva; y nombramiento y facultades de los Visitadores.

En el título tercero se señala el procedimiento a seguir ante la Comisión Nacional, iniciando por quién la puede presentar, el plazo y la forma para presentar la queja, los casos de admisibilidad, solicitud de informe a la autoridad, la conciliación, rendición de informe de autoridad, solicitud de medidas precautorias. También contiene lo referente a recomendaciones y acuerdos emitidos por la Comisión, señalando que la recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En el mismo título tercero se contempla la obligación del Presidente de la Comisión, de rendir un informe a los Poderes de la Federación sobre su labor, lo que deberá hacer cada año de gestión. También establece los mecanismos de inconformidad ante resoluciones de organismos estatales de derechos humanos,

éstos son el recurso de queja y el de impugnación. El primero de ellos puede interponerse por la inacción del órgano local, el segundo para atacar resoluciones de dichos organismos, tales como recomendaciones o acuerdos. Es importante señalar que en el artículo 60 de la Ley se dice que la Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, sí considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.

El título cuarto se refiere a las obligaciones y responsabilidades de las autoridades para cooperar con la Comisión a fin de lograr la debida investigación e integración del expediente, así como para la aceptación y cumplimiento de recomendaciones. Y la sanciones en términos administrativos y penales de las que podrían hacerse acreedores de negarse a dar información o al rendir informes falsos.

Según la doctrina del derecho administrativo, la función de un reglamento reside en desarrollar con detalle los preceptos de una ley, misma que lo constituye y le da fundamento. El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, regula con precisión la organización y funcionamiento, determinando las funciones y atribuciones de cada uno de sus órganos, su estructura administrativa, el procedimiento para la tramitación y presentación de las quejas, el informe que deberá rendir a los Poderes de la Federación, y la naturaleza de sus recomendaciones.

El 29 de agosto de 2003, se publicó el tercer Reglamento Interno, fue acordado por el Consejo Consultivo de la CNDH, organizado en cuatro títulos con 178 artículos en total. Vale la pena citar algunos de los primeros artículos del citado Reglamento:

“Artículo 1o. (Objeto del Reglamento y naturaleza jurídica de la Comisión Nacional)

El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como un organismo público del Estado mexicano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.²⁵

Consideramos relevante la mención de que la CNDH sea un órgano de la sociedad y defensor de ésta, pues se ha considerado que la Comisión es un órgano del Estado. Pero el señalamiento de pertenecer a la sociedad, y de esta forma vincularse a mayor grado con ella, parece actuar en beneficio de la legitimación del organismo.

*“Artículo 4o. (Autonomía)
Para el desempeño de sus atribuciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.²⁶*

Señala con claridad en qué términos es conveniente entender la autonomía, pues si bien la autonomía financiera resulta importante, la funcional es esencial para la plena y efectiva realización de las labores de protección de derechos humanos y señalamiento de violaciones a los mismos.

2.2.3.- Comisiones estatales de derechos humanos

El artículo 102 constitucional, apartado B, se formuló bajo la idea del federalismo mexicano, ya que pretendió, y así se construyó, la conformación de un sistema de protección y defensa a los derechos humanos que integrara a cada una de las Entidades Federativas y al Distrito Federal. Lamentablemente, el ámbito municipal

²⁵ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. p.1

²⁶ Ibid. p.2

no fue considerado para ello, de haberlo hecho el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos se habría consolidado “desde abajo”.

2.2.3.1.- Estado de México

La Ley que regula a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México se nombra oficialmente Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”, en ella se señala –en lo sustancial- que dicho organismo formulará recomendaciones públicas contando con la facultad de denunciar ante las autoridades quejas o reclamos por violaciones a los derechos humanos. Dichas recomendaciones no tienen carácter vinculatorio y se afirman en el alto valor moral de su contenido y en el respeto que la sociedad y las autoridades tengan para el organismo.

La principal atribución del organismo es la de recibir quejas o iniciarlas de oficio, investigar sobre hechos que presumiblemente constituyan violaciones a los derechos humanos, y tramitar los expedientes conforme al procedimiento que la propia Ley establezca.

Se constituye por un Consejo, el Comisionado, los Visitadores y el Secretario Ejecutivo. El Consejo está integrado por cuatro Consejeros Ciudadanos, nombrados por las dos tercera partes de los diputados de la Legislatura. El Presidente de la Comisión es la autoridad ejecutiva responsable del Organismo y es nombrado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local.

Establece un procedimiento muy sencillo para tramitar los asuntos que se ventilen ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en el que no se requiere mayor formalidad que la esencial para la integración de los expedientes, los cuales se inician a petición de parte o de oficio, ofreciéndose el máximo de facilidades para que sean atendidas en forma pronta y expedita las quejas o

denuncias de las personas que se vean afectadas en sus derechos fundamentales. Se establece la posibilidad de dar solución a los asuntos mediante la conciliación, evitándose así una dilación procesal.

Se señala la obligación para el Presidente de la Comisión, de presentar un informe anual tanto al H. Congreso Local como al titular del Poder Ejecutivo sobre las actividades que haya realizado en dicho período; así como, en forma resumida, el número y características de las quejas y denuncias recibidas, las recomendaciones dictadas y su cumplimiento, acuerdos de no responsabilidad y los programas generales que lleve a cabo la Comisión; este informe sería difundido en la forma más amplia para conocimiento de la sociedad.

Establece también, la colaboración de las autoridades y servidores públicos, para proporcionar la información pertinente, debiendo cumplir de inmediato con las peticiones de la Comisión. En este sentido, se dedica un capítulo para responsabilizar penal y administrativamente a las autoridades y servidores públicos por los actos u omisiones en que incurrieran durante y con motivo de la tramitación de quejas y denuncias. Pudiendo la Comisión hacer en estos casos, uso de la amonestación pública o privada.

El Reglamento Interno de la Comisión, en su artículo 50, señala:

“Artículo 50.- Para el Cumplimiento de sus atribuciones, las Visitadurías Generales deberán auxiliarse de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en el ámbito de su competencia, en términos de los artículos 147C y 147D de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el presente Reglamento.”²⁷

²⁷ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. p.10

2.2.3.2 Estado de Nayarit

La Ley que regula el organismo de derechos humanos en Nayarit oficialmente tiene el nombre de “Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de Derechos Humanos para el Estado de Nayarit”. Es rescatable la definición de derechos humanos contenida en el artículo primero que a la letra dice:

“Artículo 1 º.- Los Derechos Humanos son las prerrogativas de los individuos, reconocidas por el Orden Jurídico Mexicano para la protección de la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, los derechos sociales, la cultura y cualquier otro aspecto indispensable para su existencia o desarrollo; y las que establecen los Tratados Internacionales firmados y ratificados por México con otros países conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la materia.”²⁸

Establece la competencia del organismo público para conocer de las quejas y denuncias relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueran imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter estatal o municipal.

En su título segundo establece la integración, incompetencia y atribuciones de la Comisión. Se integrará con un Presidente, un Secretario Ejecutivo, un Visitador General y dos Visitadores Adjuntos, cuyas funciones serán ejecutivas. Cuenta con un Consejo, formado por un total de diez personas de reconocido prestigio, quienes no deberán tener cargo o comisión dentro del servicio público; el Presidente de la Comisión será elegido por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Respecto de las atribuciones de la Comisión destacan, entre otras, la de recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos, formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; conocer y decidir sobre las inconformidades que

²⁸ Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

se presenten en contra de las actuaciones y recomendaciones de la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa de los Ayuntamientos de la Entidad, así como también por la insuficiencia en el cumplimiento de las mismas, procurar la conciliación entre los quejosos agraviados, denunciantes y funcionarios públicos o autoridades señaladas como responsables.

El título tercero señala el procedimiento a seguir, el que será gratuito y sin formalidades, y se resolverán por acuerdos o recomendaciones, éstas últimas con las características de autonomía, publicidad y sin ser vinculatorias. Además refiere la obligación del Presidente de la Comisión de presentar un informe ante las autoridades locales.

Las inconformidades sobre las resoluciones de comisiones municipales se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación. El recurso de queja, sólo podrá presentarse por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa del Municipio que corresponda, con motivo de los procedimientos que hubieren substanciado ante las mismas. El recurso de impugnación; procederá exclusivamente contra las resoluciones definitivas de los organismos municipales de derechos humanos, o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento a las recomendaciones emitidas por los citados organismos.

En el título cuarto se contempla la obligación de las autoridades y servidores públicos de colaborar, estando obligados a presentar con veracidad y oportunamente los informes y documentos que le solicite la Comisión.

Es en esta entidad federativa donde encontramos un organismo protector de derechos humanos en la esfera municipal, funcional y debidamente organizado, lo que demuestra lo necesaria y factible que es su implementación en el país.

2.2.4.- Reglamentos internos de organismos municipales protectores de derechos humanos

El estado de Nayarit cuenta con Comisiones Municipales de Derechos Humanos y Justicia Administrativa en los municipios de: Acaponeta, Bahía de Banderas, Compostela, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, Ruíz, San Blas, Santiago Ixcuintla, Tepic, La Yesco, Tuxpan, Ahuacatlán, San Pero Lagunillas y Santa María del Oro.

Concretamente nos referiremos a la Comisión del Municipio de Tepic, regulada por un reglamento interno cuyo contenido en lo general es el siguiente:

En su título primero presenta las disposiciones generales, dice el artículo primero que:

“Artículo 1. El presente Reglamento regula la organización, ejercicio de atribuciones y el procedimiento a que se sujetará la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa, como Organismo Descentralizado del Ayuntamiento de Tepic. La competencia de la Comisión se extiende a las actividades de las autoridades administrativas municipales o de cualquier persona que preste servicios públicos concesionados.”²⁹

Notemos que define al organismo como descentralizado del Ayuntamiento y no como autónomo. Hemos venido insistiendo en la importancia de la autonomía como elemento esencial y por definición del *ombudsman*, ya que contar con la misma le permite un actuar independiente y confiable.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión Municipal se integra con los siguientes órganos:

²⁹ Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa del Municipio de Tepic. p.1

“Artículo 3: I De carácter Ejecutivo: El Presidente, El Secretario Ejecutivo, El Visitador General. II De la Naturaleza Propositiva: Los Consejeros.”³⁰

Respecto a los integrantes de la Comisión, el Reglamento prevé inmunidad en relación con sus opiniones o el ejercicio de sus funciones. Además de que sus cargos no pueden ser compatibles con otro tipo de mando administrativo o político.

Respecto a la forma en que el Presidente de la Comisión es nombrado, el artículo 7° señala que será elegido por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, y que durará en su cargo el tiempo que dure la gestión municipal, con posibilidad de ser reelegido por un periodo más.

Los Consejeros serán designados por el Presidente Municipal, durando en su encargo el período Constitucional del Ayuntamiento, y su nombramiento deberá recaer en personas honestas y de reconocido prestigio para fungir con el carácter de honorarios.

El título tercero regula las atribuciones y competencia de la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa, el artículo 13 establece lo siguiente:

“Artículo 13. Para dar cumplimiento a las responsabilidades establecidas en los preceptos anteriores, la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa, tendrá las siguientes atribuciones:

I Recibir quejas o denuncias de presuntas violaciones a la legalidad, eficacia y honradez por parte de las autoridades municipales y de particulares que presten un servicio público municipal concesionado.

II Conocer de las presuntas violaciones a los Derechos Humanos que se cometan por autoridades municipales. También podrá realizar denuncias de oficio o a instancia de cualquier persona ante organizaciones nacionales, estatales o locales de Derechos Humanos, que cometan autoridades federales o estatales.

³⁰ Idem.

III Solicitar a las autoridades municipales señaladas como responsables, informe sobre el asunto sujeto a su investigación. Para dar cumplimiento a la atribución que se precisa en el párrafo anterior, las autoridades municipales estarán obligadas a atender cualquier solicitud de la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa, en el desempeño de sus funciones.

Las autoridades municipales que no atiendan y auxilien en las investigaciones a la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa, se harán acreedoras a las sanciones y responsabilidades señaladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y en las demás disposiciones jurídicas aplicables dictadas por el Ayuntamiento. Los particulares que presten servicios públicos municipales concesionados que no colaboren con la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa, en el ejercicio de sus investigaciones, serán sancionados por la autoridad municipal conforme a derecho.

IV Emitir las recomendaciones para que las autoridades o particulares responsables modifiquen o revoquen sus actos que afecten los derechos o intereses legítimos de los particulares. Estas recomendaciones se harán públicas en caso de no observarse. Dichas recomendaciones no tendrán carácter obligatorio.

V Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades en los casos de faltas a los Bandos y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno por parte de aquellos.

VI Orientar a los particulares en la defensa de sus derechos cuando la queja o denuncia presentada ante ella no sea de su competencia.

VII Formular denuncia ante el Ministerio Público correspondiente cuando de sus investigaciones resulte la Comisión de algún delito por parte de servidores públicos municipales o de particulares.

VIII Presentar semestralmente un informe al Ayuntamiento sobre el ejercicio de sus atribuciones, mismo que hará público por los medios adecuados.

IX Formular propuesta de reformas a las disposiciones jurídicas municipales que sean de la competencia del Ayuntamiento.

X Fomentar la cultura de los Derechos Humanos en el Municipio de Tepic.

XI Coordinarse con organismos estatales y nacionales tendientes a lograr una mejor defensa y promoción de los Derechos en nuestro Estado.

*XII Las demás que le confiere su reglamento interno y otras disposiciones aplicables.*³¹

Del análisis de las facultades de la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa del Municipio de Tepic, se desprende que efectivamente realiza las funciones de un *ombudsman* ya que puede investigar directamente sobre los hechos materia de queja, puede solicitar informes a las autoridades presuntamente responsables, procurar la conciliación entre las partes, promover reformas a disposiciones jurídicas municipales, promover la cultura de respeto a los derechos humanos, e incluso emitir recomendaciones, mismas que serán públicas y no vinculatorias, sin contar con el importante elemento de la autonomía, pues como lo veíamos a principio, la propia Comisión funciona como organismo descentralizado y no autónomo.

Resulta interesante el capítulo segundo del citado Reglamento, mismo que regula la competencia de la Comisión Municipal, su importancia radica en facultar al organismo protector de derechos humanos para conocer de las violaciones a los procedimientos de elección y el funcionamiento de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento. Situación que la coloca a la vanguardia del *ombudsman* mexicano, incluso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que no limita su actuar ante violaciones de derechos políticos, ámbito que si está vedado para la CNDH y para las Comisiones Estatales, bajo un argumento endeble que contraviene el principio de universalidad de los derechos humanos.

En este sentido se ha argumentado que el limitar la actuación del *ombudsman* mexicano en el ámbito electoral es conveniente para no politizarlo ya que de ser así, la calidad moral del mismo se desgastaría. Sin embargo; el artículo 15 del Reglamento en comento es muy cuidadoso para la preservación de la buena imagen de la Comisión Municipal pues refiere:

“Artículo 15. Por ningún motivo la Comisión será competente para conocer de:

³¹ Ibid. p.6

- I Asunto de carácter jurisdiccional.*
- II Conflictos de carácter político entre las mismas autoridades administrativas.*
- III De los problemas laborales entre el Ayuntamiento y sus empleados.*³²

El título cuarto regula lo referente al procedimiento, en el que establece de manera sustancial lo siguiente: las quejas pueden iniciarse de oficio o a petición de parte, pueden iniciar las quejas organizaciones civiles debidamente reconocidas o familiares del afectado, el término para presentarlas es de seis meses contados a partir de que se tuvo conocimiento de los hechos, la presentación de la queja no afectará el ejercicio de los medios de defensa que establezcan otras disposiciones jurídicas, ni tampoco interrumpirán su acuerdo de admisión o prescripción, establece la facultad de solicitar medidas precautorias en caso de que la gravedad de los hechos lo amerite, establece un periodo de pruebas de diez días, concluido el período, el Presidente de la Comisión citará a reunión del pleno que deberá celebrarse dentro del término de tres días para que se analicen los hechos reclamados, los informes de las autoridades, las pruebas aportadas, las investigaciones practicadas, y se valorizarán los elementos con que se cuenta, a efecto de determinar si existe o no violación a los derechos humanos o se cometieron actos de injusticia administrativa, como resoluciones emitirá una de no responsabilidad o una recomendación.

Por lo que respecta al instrumento que regula las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México, éstas son organizadas por el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por la Ley Orgánica Municipal del Estado y por el Bando Municipal de cada uno de los Municipios. A manera de ejemplo citamos los siguientes Bandos en el apartado referente a la respectiva Coordinación Municipal:

³² Idem.

a) Municipio de Zumpango

En el artículo 77 del Bando Municipal señala:

“Son atribuciones de la coordinación municipal de derechos humanos, las que se desprenden de la legislación de derechos humanos del Estado de México y su reglamento interno; además de las siguientes:

- 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 permita;*
- IV. Llevar el seguimiento de las recomendaciones que el organismo estatal envía 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 municipales por la comisión de faltas administrativas, a fin de que les sean respetado sus derechos humanos.”³³*

b) Municipio de Naucalpan

“Capítulo Único

Artículo 144.- El Ayuntamiento, convocará a la designación de un Coordinador Municipal de Derechos Humanos.

³³ Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Zumpango, p. 21

*Artículo 145.- La Coordinación Municipal de Derechos Humanos deberá observar estrictamente las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley Orgánica y gozará de autonomía para tomar sus decisiones, y tendrá las atribuciones y responsabilidades que la citada Ley Orgánica y las demás disposiciones jurídicas aplicables establezcan*³⁴.

c) Municipio de Cuautitlán Izcalli

*“TÍTULO DUODÉCIMO
DE LOS DERECHOS HUMANOS*

*CAPÍTULO PRIMERO
Disposiciones Generales*

ARTÍCULO 93.- El Ayuntamiento cuenta con la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, que tiene por objetivo la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos de los habitantes del Municipio.

*CAPÍTULO SEGUNDO
De sus Atribuciones*

ARTÍCULO 94.- La Coordinación Municipal de Derechos Humanos, para el cumplimiento de sus objetivos sin perjuicio de las correspondientes a otros órganos, tendrá las siguientes atribuciones:

- 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 presuntas violaciones de derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que resida en este Municipio;*
- 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; y*
- V. Las demás que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establezca como atribuciones.*³⁵

³⁴ Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan. p.28

³⁵ Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli p.15

d) Municipio de Tlalnepantla de Baz

“Artículo 42.- El Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, proveerá y garantizará el respeto a los Derechos Humanos a través de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos.

Artículo 43.- El Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, a través del reglamento respectivo, determinará las acciones y omisiones consideradas como alteración del orden público y la forma de organización, facultades y funcionamiento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y de las Oficialías Calificadoras.”³⁶

³⁶ Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. p.11

CAPÍTULO TERCERO

MARCO COMPARATIVO SOBRE ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA ESFERA MUNICIPAL

En el presente capítulo se pretende hacer un breve análisis de diversas figuras existentes en algunos países que pueden constituir organismos municipales encargados de la defensa y protección de derechos humanos específicamente en la región en la que se crearon.

Encontramos que en los diferentes países que a continuación mencionaremos, puede no encontrarse la figura del Municipio con ese nombre o con la misma estructura con la que lo encontramos en México. Pero en todos los casos nos referiremos a la forma de organización política autónoma más elemental, llámense Municipios, Condados, Distritos o Municipalidades.

El desarrollo del presente capítulo aportará mayores elementos que fortalecerán la propuesta de esta tesis. Nos ayudará a demostrar que la creación de un *ombudsman* a nivel municipal fortalece la defensa, promoción, protección y cultura de los derechos humanos; posibilita el auxilio instantáneo de las víctimas de violaciones a sus derechos fundamentales; clarifica que la constitución de dicho organismo no requiere de una gran inversión de recursos; y ejemplifica que estos organismos nacen con anterioridad a los nacionales, lo que puede referir un nacimiento natural por necesidad del ciudadano de inspeccionar el actuar de las autoridades municipales.

Finalmente se rescatarán las principales características de las figuras implementadas en otros países, algunas de ellas novedosas y vanguardistas que amplían el actuar del *ombudsman*, para retomarlas en el capítulo siguiente.

3.1.- *Ombudsman* municipal en Estado Unidos

La organización política del poder en Estados Unidos de Norte América, incluye la figura primaria de organización política-administrativa que en México se conoce como Municipio. Sin embargo; en aquél país la estructura local resulta más compleja y diversificada, debido a que cada gobierno estatal determina la estructura de la autoridad local lo que origina diferencias sustanciales en la forma, gestión, administración y dirección de los asuntos administrativos municipales.

“Las principales modalidades de administración local son las municipalidades (grandes ciudades), los condados (countries), los municipios (o ciudades, en algunos estados), los distritos escolares y los distritos especiales.”¹

Básicamente podemos hablar de tres sistemas de gobierno, en base a los cuales se ha organizado el Municipio en los Estados Unidos de Norte América, estos son: el sistema presidencialista; el sistema de comisión; y el sistema de *manager* o gerente. A continuación explicaremos brevemente en que consiste cada uno de estos sistemas:

El sistema presidencialista, que funciona como el sistema federal pero a nivel local, cuenta con dos variantes. Una en donde existe un alcalde con grandes atribuciones elegido mediante el voto de los ciudadanos, y que realiza casi la totalidad de nombramientos, y la otra en la que el alcalde es un miembro del llamado consejo municipal quien nombra a aquel.

El sistema de comisión consiste en un órgano colegiado conformado por miembros designados por elección popular, que poseen funciones normativas y de administración. Lo interesante de este sistema es que el control de todos los actos de la comisión así como de los funcionarios que los auxilian, dependen del pueblo,

¹ VALENCIA, Carmona Salvador. Derecho Municipal. p.64

quien manifiesta su parecer y decisiones políticas a través de la figura democrática del referéndum.

Por último, el sistema de gerente o de *manager*, se conforma de un órgano colegiado quien toma las decisiones generales y un gerente quien preside la comisión y asume funciones administrativas, presupuestarias y ejecutivas.²

Hasta ahora nos hemos referido a la organización municipal en Estados Unidos, que aun cuando la estructura de la autoridad puede ir del más fuerte régimen presidencialista a aquel que contempla figuras de auténtica democracia, evidencia que en dicho país existe una figura equiparable a nuestro Municipio como la primera forma organizacional comunitaria, en algunas de las cuáles se ha creado la figura del *ombudsman* a nivel municipal.

Dentro de los Municipios norteamericanos que han implementado esta figura podemos mencionar aquellos correspondientes a Seattle, Detroit, Alaska, Oregon, Michigan, Nueva York y Idaho.

“El primer ombudsman municipal creado en América fue en Seattle/King Country, Washington, Estados Unidos, denominado King Country Office of Citizen Complaints/Tax Advisor; es un ombudsman legislativo, su nombramiento dura cinco años y solo puede ser removido por las dos terceras partes del Consejo Municipal; tiene amplias facultades para investigar y emitir recomendaciones, y es especial, porque, además de estas atribuciones, es el encargado tanto de cuidar la aplicación de un Código de Ética como de dar asesoría gratuita en materia fiscal.”³

Como podemos ver, el *ombudsman* municipal de Seattle rebasa las facultades de incluso el *ombudsman* nacional mexicano, consideramos favorable el hecho de que una figura como lo es el *ombudsman*, que como lo hemos venido señalando

² Ibid. p. 66-67

³ IBARRA. Op. Cit. p. 17

debe contar con el requisito de funcionalidad indispensable de alta calidad moral, sea el encargado de evaluar, en el ámbito de la ética pública, a los funcionarios.

Es interesante resaltar la evolución que tuvo el *ombudsman* municipal de Portland, Oregon:

“Fue creado en enero de 1993. Sin embargo dicha oficina comenzó a trabajar con un staff de dos personas y siete voluntarios, los cuales atendían 6 000 quejas al año, difícil situación que duró 20 meses. Es de señalarse que, como en muchos casos en el mundo, este ombudsman fue establecido por el alcalde de la ciudad de Portland, por ello, se trata de un ombudsman ejecutivo. No es sino hasta julio de 2001 que esta institución se convirtió en una de tipo legislativa, ya que el Consejo Municipal de Portland dictó la ordenanza número 175568, en la cual se establece que esta institución es una oficina independiente, imparcial y accesible a todo el público, facultada para investigar actos administrativos realizados por las agencias u organismos de a ciudad, así como recomendar cambios apropiados para lograr estándares de eficiencia, competitividad y justicia en los servicios públicos”⁴

El *ombudsman* de la ciudad de Portland es una muestra clara de que no es necesaria la inversión de grandes recursos económicos y humanos para crear un organismo que vele por el respeto a los derechos humanos en el primer ámbito de gobierno, se trata más bien de invertir voluntad política y compromiso para ello.

3.2.- *Ombudsman* municipal de Stadt Zurich en Suiza

El Estado Federal Suizo fue constituido en 1848 como resultado político de la aprobación de la nueva constitución federal. La alianza de cantones autónomos fue sustituida por un Estado moderno federal, basado en los principios de subsidiaridad. Una de las principales dificultades para elaborar la nueva constitución suiza fue la relación entre el Estado central y los cantones.

⁴ Ibid. p.18

La nueva Constitución Federal de la Confederación Suiza del 18 de abril de 1999, establece que la máxima autoridad dentro del Estado Suizo es el gobierno federal. En su título tercero establece en cuanto a la figura del Municipio:

“Título III Confederación , Cantones y Municipios, Sección III Municipios, el artículo 50 señala que la autonomía municipal es garantizada dentro de los límites fijados dentro de la ley cantonal; la Confederación deberá tomar en cuenta las posibles consecuencias para los municipios y, en particular, deberá de tomar en cuenta la situación especial de las ciudades, aglomeraciones urbanas y regiones montañosas.”⁵

Se establece que la Confederación y los cantones deberán apoyarse mutuamente en el cumplimiento de sus funciones; entre ellos se deben consideración y apoyo mutuo; deben brindarse entre sí asistencia administrativa y judicial. La Federación, los cantones y los municipios cuentan con funciones concurrentes en los ámbitos de: enseñanza, sanidad, policía, tráfico y materias fiscales (cabe señalar que la competencia de la Federación en los tres primeros es limitada).

Los cantones y los Municipios cuentan con funciones concurrentes en el ámbito de asistencia social, teniendo esta prerrogativa señalada desde la Constitución Federal, podemos entender mejor el espíritu que origina al *ombudsman* municipal de Stadt Zurich. Enseguida se retoman los párrafos más sobresalientes del Estatuto Municipal de la Ciudad de Zurich, cuyo texto original fue traducido al alemán, del que se realizó la traducción al español. Dicho Estatuto (con enmiendas hasta el 15 de marzo de 1998) además de ser el fundamento legal para la existencia del *ombudsman*, contiene además en el artículo 39 la regulación legal para su funcionamiento. En lo sustancial refiere:

“El parlamento, de 125 miembros, de la ciudad de Zúrich, que elige cada cuatro años al Ombudsman, es denominado consejo municipal.

⁵ www.celag.edu.mx

Art 25, párr 2 (Participación del Ombudsman en las sesiones del consejo municipal)

La/el comisionada/o en inconformidades y la/el comisionada/o para el acceso a la información asistirán a la presentación de sus informes respectivos ante el consejo. Durante la deliberación de asuntos relacionados con su labor, las/os comisionadas/os podrán intervenir ante el comité consultivo y en sesión del consejo.

Art 35, párr 1 (Elección de la/el comisionada/o)

El consejo municipal elige: [...] h) La/el comisionada/o y su suplente.

Art 39, párrs 1-5 (Tareas, competencias, procedimientos)

1. La/el comisionada/o para inconformidades actuará como mediador entre las/os ciudadanas/os y la administración municipal. La/el comisionada/o examinará las inconformidades presentadas contra determinaciones de la administración municipal. La/el comisionada/o atenderá gratuitamente a toda persona física o moral interesada.

2. La/el comisionada/o dictaminará si la administración municipal actuó en conformidad al derecho y la justicia. La/el comisionada/o emitirá resoluciones en los casos puestos a su atención, no contará, sin embargo, con capacidad de imponer decisiones o directivas. La/el comisionada/o hará conocer sus recomendaciones a los interesados, las autoridades administrativas y, según su criterio, a otros sectores de la sociedad.

3. La/el comisionada/o mantendrá una total independencia en su actividad, en el establecimiento de sus procedimientos de trabajo y en el nombramiento a sus colaboradores; podrá en todo momento demandar, por escrito o de manera oral, cualquier información que requiera a las autoridades administrativas, realizar inspecciones y examinar archivos; los servidores públicos y empleados administrativos de la ciudad de Zúrich quedan eximidos de las exigencias del secreto profesional respecto a las pesquisas realizadas por la/el comisionada/o, quien, por su parte, mantendrá la confidencialidad requerida para proteger los intereses públicos o privados que pudieran ser afectados.

4. La/el comisionada/o presentará informe de su gestión de manera periódica, por lo menos una vez al año, al consejo municipal, en el cual detallará las deficiencias encontradas en la aplicación del derecho o en las acciones administrativas y recomendará cambios o mejoras.

5. La/el comisionada/o suplente se encargará, en casos de ausencia extraordinaria y prolongada del titular, de todas las

tareas y responsabilidades de ésta/e. El consejo municipal establecerá las compensaciones aplicables.”⁶

Como podemos ver, dentro de sus principales funciones está la de mediar entre la ciudadanía y la administración municipal, recibir quejas en contra de la administración municipal en aquellos casos en los que autoridades de ésta no actúen respetando el principio de legalidad. Asimismo, tiene la capacidad de emitir recomendaciones las que, según el texto anterior, no tienen carácter vinculatorio pero pueden ser publicitadas a criterio del órgano. Conserva la característica de autonomía y se prevé la posibilidad de requerir informes a las autoridades, es de resaltar su facultad para proponer cambios o mejoras a la administración y a la forma de aplicación del derecho, propuestas que hace saber al Consejo Municipal al rendir su informe.

3.3.- *Ombudsman* municipal en Argentina

En cuanto hace al Municipio argentino, el sistema federal de este país, regula la figura de manera similar a como se organiza en México. Argentina es definida en su Constitución Federal como una república, representativa y federal. Es así como cuenta con un gobierno federal, que a su vez se integra por Provincias, a las que corresponde regular lo concerniente a municipios. La Constitución argentina alude expresamente a éstos en su artículo 5:

“Artículo 5: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia; su régimen municipal y la educación primaria.”⁷

Así pues, cada Provincia cuenta con su propia constitución local y sus respectivas leyes orgánicas de municipalidades. Cada Asamblea Local ha legislado con

⁶ IBARRA. Op. Cit. p.40. anexo (traduc. del alemán de Ortega, Enrique)

⁷ QUINTANA. Op. Cit. p.522

diversos matices el tema de la autonomía municipal, en algunos casos se ha posibilitado que los municipios se auto organicen mediante una Carta Orgánica.

Las municipalidades argentinas cuentan básicamente con atribuciones de gestión administrativa, entre las que destacan el convocar a los electores a votaciones para elegir municipalidades, nombrar a funcionarios municipales; tener a su cargo el ornato, salubridad, establecimientos de beneficencia pública, cárceles locales, vialidad pública. Tiene a su cargo funciones reglamentarias y ejecución del reglamento de tránsito y ordenanzas.

Lo anterior muestra a grandes rasgos la estructura municipal en Argentina, ahora bien, en cuanto hace a la figura central de este tema, dicho país cuenta con un *ombudsman* municipal. De hecho en la República Argentina el *ombudsman* se instrumentó, en su primer momento, a nivel local para posteriormente constituirse a nivel federal.

“Argentina cuenta con cinco ombudsman municipales, entre ellos: Defensor del Pueblo de la Ciudad de Chilecito, La Rioja; Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; Defensor del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto; Defensor del Pueblo de la Ciudad de Santiago del Estero, y Defensor de los Vecinos de la Ciudad de los Corrientes.”⁸

Analizaremos brevemente la organización y funcionamiento de algunos de los organismos municipales de defensa de derechos humanos existentes en Argentina:

a) Defensor del Pueblo del Municipio de Chilecito:

Esta defensoría del pueblo fue instituida en el Municipio de Chilecito a través de la Carta Orgánica Municipal y su funcionamiento fue dispuesto por la ordenanza 1.112 del 14 de noviembre de 1991. Esta institución funciona en el ámbito del

⁸ IBARRA. Op.Cit. p. 20

Consejo Deliberante, su estructura la componen: el Defensor del Pueblo y su Adjunto, y un Secretario General, un Secretario Técnico y un Asesor. Los dos primeros son elegidos por el Consejo Deliberante, mientras que los Secretarios y el Asesor son designados por el Defensor.

Durante el año de 1997 la Defensoría del Pueblo de Chilecito ha desarrollado campañas contra el alcoholismo y la drogadicción asistiendo a las familias que deben constituirse, en estos casos, en consejos sanos y útiles sustituyendo el reproche o al escarnio negativos, que son tan comunes en la sociedad.⁹

b) Defensor del Pueblo de Río Cuarto:

Esta figura fue instituida en la Ciudad de Río Cuarto a través de la Carta Orgánica Municipal y reglamentada mediante ordenanza 105/96, sancionada por el Consejo Deliberante de esa ciudad en julio de 1996.

En la referida ordenanza se dejaron asentadas las funciones de este organismo, dentro de las cuáles destacan las siguientes:

“La finalidad del Defensor del Pueblo es actuar como comisionado para la defensa y protección de los intereses difusos y de los derechos colectivos de los habitantes del Municipio, para la supervisión de los servicios públicos prestados directa o indirectamente por el mismo y para el control de la correcta aplicación del ordenamiento jurídico en la Administración Municipal, entendiéndose por tal la administración centralizada y descentralizada, entidades autárquicas municipales, empresas del Estado Municipal, sociedades del mismo...y todo organismo del Estado municipal cualquiera que fuere su naturaleza jurídica...quedan comprendidas aquellas que presten servicios municipales por concesión...”¹⁰

⁹ MAIORANO. El Ombudsman. Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas. T. II p.778-779

¹⁰ Ibid. p.740

Al instituirse como Defensor del Pueblo, este organismo cuenta con las atribuciones y características que hemos venido tratando a lo largo del presente trabajo. El Defensor del Pueblo de Río Cuarto, cuenta con autonomía de gestión, puede solicitar informes a las autoridades implicadas, comunicaciones a superiores jerárquicos de autoridades en caso de incumplimiento, emisión de recomendaciones, rendición de informes de actividades, etc.

Son de resaltar las siguientes facultades del organismo en comento por que posibilitan mayores alcances de la labor de este *ombudsman* y en consecuencia mayores elementos de investigación y acreditación de las violaciones a derechos humanos y por ende, de la persecución, sanción y prevención de las mismas: puede instar a la administración municipal a fin de que realice investigaciones conducentes al esclarecimiento de los hechos que motivan su actuación, recabar información sobre ataques a la ecología y ambiente de la municipalidad, sugerir la modificación de criterios utilizados en los procedimientos administrativos, por ultimo y es quizá la más novedosa; la interposición de acción judicial de amparo en contra de terceros que afecten los intereses y derechos que él defiende.

c) Defensor del Pueblo de la Ciudad de Santiago del Estero:

“La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Santiago del Estero tuvo su nacimiento con anterioridad a la existencia del defensor provincial, a través de su incorporación en 1995, en la Carta Orgánica Municipal, en el Título V, en el que se instituye en el ámbito del Municipio.”¹¹

Esta Defensoría del Pueblo, esta facultada por la Carta Orgánica Municipal con legitimación procesal, ya sea para actuar en los procedimientos administrativos, como ante la justicia, a través de la promoción de las acciones de amparo que permitan la defensa de los intereses y derechos de la comunidad, contra actos o hechos de la administración pública municipal que afecte o vulnere derechos humanos.

¹¹ Ibid. p.842

Además tiene la facultad de promover el cambio legislativo y reglamentario de las normas, a lo que se adiciona la posibilidad de formular denuncias ante los órganos correspondientes, si a través de su investigación surgen evidencias de abuso de poder, mala aplicación de la ley, o uso indiscriminado del poder económico.

3.4.- *Ombudsman* de Johannesburgo en Sudáfrica

El federalismo se estableció en Sudáfrica a partir de la Constitución provisional de 1994 y la definitiva de 1996, una vez concluido el régimen del *apartheid*. Anteriormente Sudáfrica fue un estado unitario, en el que, de acuerdo a los expertos, se aplicaron políticas de descentralización que contribuyeron a la marginación de las comunidades rurales negras.

“La Constitución de 1996 no hace mención expresa del federalismo, pero sí del carácter descentralizado del país con tres “esferas” distintivas, interdependientes e interrelacionadas del gobierno: federal, las provincias y autoridades locales. En la actualidad, después de un proceso de remunicipalización, Sudáfrica está compuesta por nueve provincias, 562 municipios y seis municipios metropolitanos. La Constitución de 1996 marcó la posibilidad de involucrar a la sociedad civil y a los actores subnacionales a los procesos de toma de decisiones y de ejecución de políticas públicas, inclusive la política exterior.”¹²

El primer Consejo de la ciudad *post-apartheid* se creó el año [1995](#). El Consejo adoptó el lema "Una Ciudad, Un Tributador", a objeto de destacar su meta principal de dirigir una distribución igualitaria de los impuestos. Para este fin, los ingresos de las áreas blancas tradicionalmente pudientes, ayudaron a pagar por los servicios necesarios en las áreas pobres de los negros. El Consejo de la Ciudad fue dividido en 4 regiones, cada una con una autoridad local substancialmente autónoma, que sería supervisada por un consejo metropolitano central. Además, las fronteras municipales, fueron extendidas para incluir a los pueblos satélites con más recursos como [Sandton](#) y [Randburg](#), barrios más

¹² www.celag.edu.mx

pobres como [Soweto](#) y [Alexandra](#), así como asentamientos informales como [Orange Farm](#).

En 1999, Johannesburgo nombró a un gerente de la ciudad, para reestructurar la debilitada situación financiera de ésta. El gerente, junto con el Consejo Municipal, redactó un anteproyecto llamado "Igoli 2002". Un plan de 3 años que consistía en que el gobierno vendiera recursos no críticos, reestructurar ciertos servicios públicos y cambiar otros a un sistema auto-financiado.

La lucha contra el *apartheid* encabezada por Nelson Mandela, Patrick Zibibwa, Desmond Tute, entre otros, es conocida en el mundo, sin embargo poco se ha hablado de la lucha que se desarrolló a partir de las propias instituciones gubernamentales, como lo fue la Defensoría de los Derechos Civiles del Condado de Johannesburgo.

“Su fundador fue el economista de raza blanca Arthur McHenney, alcalde del condado; se trató de una persona que marcó la excepción en el gobierno de Sudáfrica durante finales de los años 70’s y la década de los 80’s, al manifestar una oposición férrea hacia las políticas y las leyes segregacionistas.”¹³

Este organismo es un ejemplo de lucha por la defensa de los derechos humanos desde el sector local, ya que para ese entonces la creación y funcionamiento de un *ombudsman* nacional era prácticamente imposible en un régimen segregacionista y racial, logrando introducir la cultura en derechos humanos desde el nivel local influyendo en otras provincias y condados.

Actualmente esta institución se encuentra regulada por la Ley que crea la Defensoría de los Derechos Civiles del Condado de Johannesburgo, dicho ordenamiento le otorga autonomía funcional y presupuestal.

“Es importante señalar que la Ley de esta Defensoría le otorga a la institución la facultad de no recibir instrucciones

¹³ SHANAHAN, Peter. The Fight for the Human Rights in Sudáfrica. p.583

de ninguna persona ni autoridad, más que del Cabildo del Condado de Johannesburgo, que a su vez supervisa la actuación funcional y administrativa de este organismo...el Cabildo del Condado de Johannesburgo es un órgano colegiado compuesto por personas de toda ideología política y partidista, lo que le garantiza a la defensoría no ser sometida al capricho de una corriente política.”¹⁴

El carácter de las recomendaciones que emite el organismo es obligatorio, si la autoridad señalada como responsable no cumple con ella, puede ser destituida del cargo. En este sentido, debido a la obligatoriedad para cumplir las recomendaciones, éstas pueden ser impugnadas ante el Tribunal Administrativo.

Debemos señalar que la Defensoría atravesó desde su creación hasta 1992 por un proceso difícil de consolidación, ello se debió principalmente a que el eje de su lucha era el ataque directo a la discriminación racial, situación que provocó que no se tomaran en cuenta sus recomendaciones, además de que no se contaba con un marco jurídico a nivel nacional para combatir actos de discriminación racial o violaciones a derechos humanos.

“Como instrumento para la lucha contra la discriminación racial, la Defensoría de Derechos Civiles del Condado de Johannesburgo, cuenta también con la facultad de impugnar leyes y reglamentos que vulneren derechos fundamentales.”¹⁵

3.5.- Defensoría de los habitantes de *Delft* en Holanda

Esta Defensoría ha sido considerada como la primera surgida después de la segunda guerra mundial, nace específicamente el 1° de diciembre de 1945. Se dice que es una de las más efectivas de toda Europa;

“...el índice de satisfacción de sus peticionarios o de la gente que ha solicitado un servicio de esa institución en el año

¹⁴ Idem.

¹⁵ Ibid. p.585

2005, lo fue del 97% constituyéndose en una de las defensorías más confiables a nivel mundial...”¹⁶

Holanda además de ser sede de la Corte Penal Internacional y de las oficinas administrativas de la Corte Europea de Derechos Humanos, cuenta con un *ombudsman* a nivel nacional, sin embargo la figura a nivel local ha tenido permanencia y solidez, además de ser legitimada por los habitantes del Municipio. La Ley de la Defensoría a la que nos referimos, dispone en sus artículos 2 y 3 justamente el principio y fundamento de esta tesis al referir que:

“...se parte del principio de que es más factible defender con eficacia los derechos humanos del pueblo, mientras más cerca esté el ombudsman de él. Por esta razón aunque existe la Defensoría del Pueblo Holandés, en esa nación se ha desconcentrado la función del ombudsman...”¹⁷

El organismo en comento representa un refuerzo a la idea de que mientras más directa sea la responsabilidad y el contacto con los habitantes, más eficaz es el trabajo de un organismo protector de derechos humanos, porque son los mismos habitantes los que están involucrados y viven la situación de dificultad.

3.6.- Otros países con presencia de *ombudsman* municipal

En Canadá existe el *ombudsman* de Winnipeg, creado por el legislativo en 1994, a través de una reforma al Estatuto de la Ciudad de Winnipeg. El titular dura en su cargo seis años, es nombrado por el Consejo Municipal y le reporta directamente, rindiendo un informe anual de actividades; además tiene amplias facultades de investigación para conocer de actos u omisiones contrarios a la ley, injustos, opresores, discriminadores, arbitrarios o realizados bajo un procedimiento viciado. Asimismo en Montreal fue creado el *Médiateur* en 1994 por el alcalde de esa ciudad, lo que lo identifica como un *ombudsman* ejecutivo, toma sus bases de la figura francesa.

¹⁶ RAIZHENN, Elfhod. Licker European Ombudsman. p.18

¹⁷ Idem.

En Brasil, José Luis Cuadros de Magalhaes propuso la incorporación constitucional de la figura del *ombudsman* municipal como un:

“receptor de quejas de la población y defensor de los derechos e intereses de la población que observa los controles legales y constitucionales en forma efectiva, evitando que los representantes o titulares del poder se distancien de sus representados, toda vez que ello es sumamente importante para el desenvolvimiento de la democracia.”¹⁸

En el Estado Brasileño, la figura del *ombudsman* se creó primeramente en los Estados y Municipios. Entre los Municipios que cuentan con la figura podemos mencionar a Victoria, Nova, Friborbo, Petropolis, Curibita y Niteroi. Por ejemplo, en el caso del Municipio de Curibita la institución local de defensa de derechos humanos se llama Ouvidor General, éste se estableció por decreto de la Cámara de Vereadores (Ayuntamiento) como un órgano para defender a los ciudadanos en cuanto a sus derechos individuales y colectivos, contra actos u omisiones injustos de la autoridad municipal.

“Indica el decreto que cualquier persona brasileña o extranjera, que resida o ejerza actividades en el Municipio de Curitiba podrá presentar la queja correspondiente...todas las autoridades municipales deberán rendir los informes que les sean requeridos...el Ouvidor General formulará recomendaciones sobre los asuntos de su conocimiento en las que indicará las medidas necesarias para que se restablezcan al quejoso los derechos violados...”¹⁹

En España, junto al defensor del pueblo español se han creado comisionados parlamentarios de las comunidades autónomas las que complementan las tareas del defensor, y que actúan en su exclusivo ámbito regional, previstas en los estatutos de ocho comunidades autónomas. Además de éstas, pueden añadirse;

¹⁸ IBARRA. Op.Cit. p.23

¹⁹ QUINTANA. Op. Cit. p.226

“en algunos municipios y a título experimental también se ha instrumentado un defensor municipal elegido por el ayuntamiento en pleno.”²⁰

Si hacemos un análisis de las figuras que hemos mencionado, existentes en dichos países, podemos resumir que si bien algunos *ombudsman* municipales se han implementado de forma experimental, otros tienen gran tradición y están fuertemente consolidados incluso al mismo grado de los *ombudsman* nacionales. En general los organismos locales defensores de derechos humanos, cuentan con las siguientes características:

- Tienen la facultad de investigar los hechos que pudieran constituir presuntas violaciones a los derechos humanos.
- Emitir recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias (en el caso específico del *ombudsman* de Johannesburgo las recomendaciones tienen carácter obligatorio).
- En su mayoría se trata de *ombudsman* legislativos elegidos por un Consejo Municipal.
- Están obligados a rendir informes ante el Consejo Municipal.
- Poseen autonomía de gestión y funcional.
- Tiene la facultad de solicitar informes a la autoridad presuntamente responsable.

Podemos considerar que las siguientes facultades resultan importantes por ampliar el marco de actuación de los organismos:

- Aplicación de un código de ética a servidores públicos (*ombudsman* de Seattle)
- Interposición del recurso de amparo en contra de terceros que afecten los intereses que está defendiendo (*ombudsman* municipal argentino)

²⁰ GIL: Op. Cit. p. 164.

- Posibilidad de impugnar leyes o reglamentos que contravengan derechos humanos (*ombudsman* de Johannesburgo).

Finalmente agregaremos que los intentos por constituir un *ombudsman* municipal en México, poco tienen que ver con los organismos que hemos venido analizando, varios de los cuales cuentan con las características teóricas que constituyen un verdadero *ombudsman* municipal, resaltando aquella consistente en la autonomía y plena dependencia de autoridades o personas, y la facultad de emitir recomendaciones, mismas con las que no cuentan los proyectos de organismos de derechos humanos en México.

CAPÍTULO CUARTO

DEFENSOR MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS

4.1.- Construcción de concepto de *ombudsman* municipal

Como ya se ha mencionado anteriormente, más allá del significado literal de la palabra *ombudsman* éste ha sido definido por la doctrina a partir de sus características y las funciones asignadas. Así pues en términos muy amplios el *ombudsman* o defensor del pueblo puede ser definido como el organismo público y autónomo cuya función principal es la de fiscalizar la actividad administrativa, recibir quejas por parte de los administrados o iniciarlas de oficio cuando los actos realizados por servidores públicos constituyan una presunta violación a los derechos humanos, en este sentido realizará una investigación de tales hechos concluyendo, en caso de encontrar responsabilidad y no lograr la conciliación, con una recomendación pública, autónoma y no vinculatoria.

Por otro lado, hemos referido que el Municipio no es una simple forma de descentralización, por el contrario se trata de una esfera o nivel de gobierno con personalidad jurídica de orden público y que cuenta con autonomía por lo que puede otorgarse su propia reglamentación. Es decir, se trata de una compleja forma de organización del poder, en la que se afirma la legitimación del Estado representativo, democrático y federal. El Municipio es quizá el origen de la soberanía popular, que por mandato constitucional reside en el pueblo.

Como unidad soberana, revestida de todos los derechos y facultades que ello conlleva, el Municipio es una institución cuya actuación se sustenta en las leyes, por ello las autoridades municipales deben tener muy presente la exigencia universal del respeto a los derechos humanos.

En este sentido, el *ombudsman* o defensor del pueblo o comisión municipal de derechos humanos puede ser definido como el órgano municipal público autónomo representado por uno o varios funcionarios, designado o designados

por el Cabildo, que conoce e investiga las quejas presentadas por los ciudadanos por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades municipales o por entes municipales, pudiendo conocer de éstas de manera oficiosa, formulando recomendaciones no vinculatorias con el objeto de lograr la reparación de esas violaciones, presentando informes públicos periódicos sobre las cuestiones investigadas y proponer reformas y modificaciones a los reglamentos, circulares, bandos y demás disposiciones administrativas que considere que violentan derechos humanos por no estar acorde con la Constitución Federal, la Constitución local o con los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

4.2.- Problemática de los derechos humanos y el Municipio

La cada vez más compleja organización municipal de la administración pública hace necesaria la existencia de un organismo encargado de vigilar la misma, y de este modo proteger y procurar el pleno respeto y goce de los derechos del gobernado, traducidos como limitantes y obligaciones al poder estatal.

Como sabemos, a nivel federal y local se han instituido Comisiones de Derechos Humanos, pero no será hasta que a nivel municipal se implemente un organismo defensor y promotor de derechos humanos, que pueda considerarse que se gesta la creación de una cultura nacional en derechos humanos que permita la superación y engrandecimiento del hombre.

Se ha dicho y con razón que *“el municipio es la escuela primaria de la democracia, por que en ese primer nivel de convivencia política se aprenden y se inculcan conductas que han de servir al individuo a conducirse como un verdadero ciudadano”*¹ por lo tanto, resulta importante que la labor de difusión y promoción en respeto a los derechos humanos se realice en el ámbito municipal.

¹ QUINTANA. Op. cit. p. 206

En este orden de ideas, el compromiso que adquieran los municipios con los derechos humanos de sus habitantes puede representar un factor crucial en la construcción de un desarrollo humano sostenible y democrático para la sociedad.

En el marco del foro organizado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción titulado “Urbanización, Descentralización y Derechos Humanos en las Ciudades” celebrado en diciembre de 2002, se planteó la importancia de la tarea de los municipios en materia de derechos humanos debido a dos consideraciones centrales: la descentralización y las demandas ciudadanas por participación en el quehacer político se centran principalmente en los gobiernos locales, y los cambios económicos recientes que surgen de la globalización, han implicado no sólo un rapidísimo proceso de urbanización, sino que han hecho de las ciudades o municipios, centros especialmente sensibles a los altibajos económicos a los que los gobiernos no sólo federales, sino locales, están obligados a tener capacidad de respuesta.

Asimismo, en el encuentro nacional titulado “El *Ombudsman*: una herramienta de participación ciudadana”, organizado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos en mayo de 2007; en la mesa dedicada al análisis de la experiencia del *ombudsman* en el ámbito municipal, el Coordinador Municipal de Derechos Humanos del Municipio de Atlauta, Estado de México, expuso que la existencia de organismo de derechos humanos municipales, permite vincular las necesidades sociales con un marco de desarrollo humano, posibilita la reintegración de derechos a partir de la mediación y mediante el análisis microsocial de los derechos humanos, permite ubicar qué sector de la población municipal es el más vulnerado.

4.2.1.- Primer contacto del gobernado con la autoridad. Teoría de la proximidad en materia de derechos humanos

Como ya lo hemos mencionado en repetidas ocasiones, el Municipio representa mucho más que la base de la organización político administrativa de la Federación, es principalmente una esfera de gobierno que cuenta con territorio propio, autonomía, capacidad política, administrativa y jurídica. En cuanto hace al tema que ahora desarrollamos, el Municipio representa el ámbito real y material de satisfacción de las demandas de sus habitantes, por ser la esfera de gobierno donde se da una relación más próxima o cercana entre el gobernado o administrado y el gobernante o autoridad.

“Por ser el municipio la célula básica de la gestión gubernamental y del servicio público; el presidente municipal en conjunción con el ayuntamiento, son las autoridades más cercanas al ciudadano y la mayoría de las veces, son la instancia inmediata de servicio público con los que debe tratar una persona que haya sido lesionada en sus garantías individuales.”²

En este sentido, podemos considerar que las relaciones autoridad-gobernado son materialmente próximas. Es en el Municipio donde se da el auténtico contacto entre la entidad gubernamental y el ciudadano, por ello es el funcionario municipal quien de manera inmediata puede atender y resolver las necesidades de los gobernados. En el mismo orden de ideas, al darse una relación tan estrecha entre los dos entes, existe una mayor probabilidad de que surjan problemáticas en el servicio de la administración pública, lo que conlleva a suponer que tal proximidad traiga como consecuencia la existencia de un campo más amplio que permita mayores posibilidades de que se cometan violaciones a los derechos humanos.

Viene al caso citar la llamada teoría de la proximidad utilizada por el maestro Rodríguez Manzanera al explicar la dinámica victimal. Dicho autor señala que la

² DÁVALOS, Martínez Héctor. Municipio y Derechos Humanos. p.2

dualidad cercanía-alejamiento es fundamental en la dinámica victimal, ya que por lo general el criminal necesita estar cerca de la víctima para lograr sus propósitos, y que la víctima este lejos de quienes puedan protegerla o auxiliarla.

La proximidad social es la condición de cercanía espacio-temporal que guarda un sujeto con otro, en el contexto social. Cuando hablamos de proximidad social del sujeto con el Estado, dichos elementos próximos son el gobernado y la autoridad.

Lo anterior, aplicado en materia de derechos humanos podría confirmar la hipótesis de que es más probable que se dé una violación a los derechos fundamentales de los ciudadanos por parte de autoridades municipales que de aquellas locales o federales, por ser las primeras con las que establece una relación más próxima que con las otras dos. Ponemos un ejemplo, supongamos que un joven que consume bebidas alcohólicas en la vía pública es detenido sin ser puesto a disposición de la autoridad competente, la detención se realiza mediante golpes además de extorsionar al ciudadano para no presentarlo ante la autoridad administrativa. Es más factible que un elemento policíaco de los llamados policías preventivos municipales realice tal conducta, que un policía federal, sencillamente por que las posibilidades de que el supuesto ciudadano esté en contacto con un policía municipal son mayores que las de estar en relación con uno federal.

4.2.2.- Autoridades municipales y violaciones a derechos humanos

Considerando la idea anterior, las autoridades municipales están en mayores posibilidades de violar los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este sentido, dichas violaciones pueden darse en dos supuestos; el primero de ellos, cuando la autoridad realiza acciones que vulneren o menoscaben las prerrogativas básicas mediante un actuar positivo, en un segundo supuesto, la autoridad municipal puede vulnerar derechos humanos mediante una omisión en

su actuar, es decir, mediante la falta de cumplimiento de las obligaciones previstas por la ley.

El desempeño de la autoridad a efecto de preservar y respetar los derechos fundamentales, ha sido relacionado con el tipo de derecho a resguardar, tomando en cuenta la clasificación citada en anteriores capítulos, los derechos de primera, segunda y tercera generación, exigen diferentes grados de actuación o de omisión por parte del Estado.

No obstante que los derechos humanos gozan de la misma jerarquía e importancia, y que las obligaciones del Estado, son en general; respetarlos y garantizarlos, así como adoptar medidas para tales fines, éstas obligaciones se adecuan a la distinta naturaleza de los derechos. Así, los derechos civiles y políticos implican obligaciones de resultado, y los económicos, sociales, culturales y ambientales imponen obligaciones de medio, para lo cual el gobierno (en el caso específico, el municipal) debe poner en marcha las medidas que fueren necesarias para hacerlos efectivos, en función de los recursos disponibles, esto es implementar en forma inmediata políticas públicas serias y alcanzables que efectivamente se encaminen a alcanzar la mayor protección posible.

Para la maestra Rendón Huerta: *“bajo una concepción totalizante o globalizadora, tendríamos que llegar necesariamente a concluir que todos los derechos humanos tienen relación con la administración pública”*³ explica además que con un afán de particularización, los derechos pueden clasificarse en dos grupos: los que provienen del derecho natural y que son reconocidos expresamente por la Constitución, y los que han sido credos por el ordenamiento jurídico positivo y que son derivaciones de los primeros, y que pueden encontrarse aisladamente en legislación secundaria o reglamentos.

³ RENDÓN, Huerta Barrera Teresita. “Perspectiva del Ombudsman Frente a la Realidad Social de la Administración Pública Estatal y Municipal”. Revista Jurídica Jalisciense. p.159.

En este orden de ideas, sabemos que las prerrogativas enumeradas en la Constitución no son limitativas y que por lo tanto, derechos reconocidos o derivados de ordenamientos secundarios como los son circulares, bandos o reglamentos, pueden ser considerados como prerrogativas administrativas. Por lo anterior, sería importante se realizara un listado o catálogo de derechos del ciudadano para que fueran efectivamente divulgados y conocidos y en su momento los hiciera oponibles a la autoridad municipal, dentro de éstos derechos tendrían que ser considerados los servicios públicos municipales.

Por otro lado, el sistema federal mexicano y el proceso de descentralización administrativa lleva a que muchas de las funciones relacionadas con el nivel de vida sean de competencia municipal, por ejemplo el ordenamiento del territorio y las actividades urbanas, la educación, las áreas verdes, parques y jardines, la gestión de residuos, el agua y muchas otras giran en la órbita municipal. De ahí la necesidad de que un organismo municipal defensor de derechos humanos sea el indicado para la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, resultando así ser el mejor aliado de los habitantes del Municipio.

Como señalamos anteriormente, el órgano de gobierno del Municipio es el Ayuntamiento, integrado por el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, quienes constituyen las autoridades municipales. Además, existe la posibilidad de instituir autoridades auxiliares, asimismo pueden constituirse organismos públicos descentralizados, tales como fideicomisos o empresas paramunicipales. Todos los anteriores deben ser considerados como autoridades responsables cuando vulneren derechos humanos.

4.2.2.1.- Servicios municipales como derechos humanos y su violación por omisión

El Municipio es el nivel conveniente para realizar acciones integrales de promoción de la salud, es capaz de preocuparse por dotar a la población de condiciones básicas de saneamiento y de servicios, de preservar la ecología, la higiene y la limpieza; de estimular conductas y estilos de vida sanos, de buscar la equidad y de organizar los servicios públicos para responder al reto de las necesidades de su población.

Ya referimos con anterioridad que la fracción III del artículo 115 constitucional especifica que: Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y de tránsito;
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios...

Todas las anteriores refieren servicios públicos que al ser debidamente implementados, se traducen en elementos básicos para generar un adecuado nivel de vida. Sin embargo; si la autoridad municipal omite la realización plena y adecuada de los mismos, se reflejará en un menoscabo a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Nuestra aseveración se constata con un sencillo ejemplo, refirámonos a los rastros, contemplados en la citada fracción del artículo 115 constitucional, dicho servicio municipal tiene el objetivo de proporcionar áreas e instalaciones para la matanza, faenado, conservación y distribución de carne y productos cárnicos en condiciones adecuadas de higiene.

Un alto porcentaje de los rastros y mataderos administrados por los Ayuntamientos presentan incumplimiento a la normatividad sanitaria vigente, estas especificaciones técnicas que deben considerarse en un rastro o matadero municipal, se establecen en la Norma Oficial Mexicana 194-SSA1-2004.

La Comisión Federal para la Protección Contra los Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) señala que las deficientes condiciones sanitarias en muchos rastros,

“derivadas de la falta de instalaciones y equipo modernos, las malas condiciones de aseo en los locales donde se faenan las canales, mesas de trabajo y vehículos en los que se transportan las mismas, malos hábitos sanitarios de los trabajadores, deficiente limpieza de utensilios e indumentaria de trabajo, falta de aseo en los servicios sanitarios destinados al uso de los obreros del rastro, falta de estrategias tendientes a evitar la proliferación de fauna nociva, contribuyen a la contaminación exógena de la carne y se constituyen en un peligro para la salud pública.”⁴

Tales deficiencias en la prestación del servicio público de rastros podrían ser fácilmente salvadas si las autoridades municipales estuvieran comprometidos con políticas públicas tendientes a la preservación de la salud de la población y a la prevención de enfermedades, pues según lo informado por la COFEPRIS, las condiciones de los rastros podrían mejorar con la simple inspección sanitaria de los rastros. Dicha omisión por parte de la autoridad, se refleja en un detrimento al derecho a la salud, y por lo tanto como una violación a éste derecho humano.

⁴ www.cofepris.gob.mx

Otros servicios públicos dispuestos en el artículo 115 constitucional, que constituyen obligaciones para la autoridad municipal, y que son también derechos humanos, son los siguientes:

A) Derecho al agua

El Comentario General sobre el derecho al agua, adoptado en noviembre de 2002 por el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoció por primera vez al agua como un derecho humano fundamental. El Comentario General señala que: *"el derecho humano al agua otorga derecho a todos a contar con agua suficiente, a precio asequible, físicamente accesible, segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos"*.

Por lo anterior, además de significar una función de la administración municipal, el servicio de agua potable es también un derecho humano, por lo que la autoridad municipal tiene la obligación de respetar este derecho absteniéndose de adoptar cualquier conducta que interfiera con el goce del mismo, por ejemplo, negar acceso igualitario al agua potable aceptable o por otro lado contaminar o permitir se contamine el agua por medio del vertido de desechos de empresas.

Es bien sabido el problema de la desigual distribución del recurso en una misma unidad urbano-ambiental, donde las zonas habitacionales de mayores recursos económicos son las más favorecidas, es entonces que la principal obligación de la autoridad municipal en este campo, radica en adoptar las medidas necesarias destinadas a garantizar derecho al agua potable, y será responsable si incumple la obligación de garantizar el acceso equitativo al agua.

Aunado a lo anterior, la autoridad municipal, al percatarse de que existe una omisión por el pago de derechos por el suministro de agua, debe abstenerse, en cualquier caso, de restringir totalmente el acceso al vital líquido y proporcionar la

cantidad suficiente para que el particular afectado con dicha restricción pueda satisfacer las necesidades mínimas de higiene y consumo.

B) Derecho a un medio ambiente sano

Los servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos así como parques y jardines, son parte importante del llamado derecho a un medio ambiente adecuado. En este sentido, el artículo 4 Constitucional, establece el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo t bienestar. Asimismo, el Protocolo de San Salvador, ratificado por el Estado Mexicano el 8 de marzo de 1996, establece en su artículo 11 que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”.

De esta forma la autoridad municipal debe comprometerse no sólo a no dañar el ambiente, sino a implementar los mecanismos necesarios para hacer efectivos los servicios de limpia y tratamiento de residuos.

Como ejemplo de que la autoridad municipal ha sido en muchos casos omisa a dicha obligación, y que con ello ha afectado el derecho humano a un medio ambiente sano, podemos referirnos al manejo de desechos tóxicos industriales en tiraderos municipales. En este sentido el Instituto Nacional de Ecología señala que:

“en 1988 el 99% de residuos peligrosos se almacenaban o se enterraban en los predios de la fábrica que los generó o bien se enviaban a los basureros municipales como basura común, se vertían a los drenajes municipales o se confinaban en basureros clandestinos, de estos últimos se han localizados múltiples hallazgos en todas las ciudades del país, para 1992 tan solo en la ciudad de San Luis Potosí se ubicaron 32 tiraderos clandestinos de residuos peligrosos y más de cien en Ciudad Juárez, Chihuahua.”⁵

⁵ www.ine.gob.mx

No obstante que esas alarmantes estadísticas se refieren al año de 1988 y 1992, el panorama actual del manejo de desechos tóxicos, industriales o peligrosos en tiraderos municipales, no ha tenido mejoras considerables ni acordes a la urgencia que el caso amerita. En este sentido se pronunció el presidente del Colegio de Ingenieros Geólogos de México, quien en señaló que:

“El 55 por ciento de los ocho millones de toneladas de tóxicos que se generan al año en el país se quedan en terrenos baldíos, barrancas y en tiraderos municipales... la zona conurbada del Valle de México "es un desastre ecológico", pues a pesar de que en ella se generan más de 10 mil toneladas de basura doméstica al día, sólo hay un relleno sanitario, el de Tlalnepantla, y el resto son montañas de desperdicios que carecen de infraestructura para la captura de lixiviados —jugos tóxicos que generan los desechos— que impida la contaminación de los mantos acuíferos, entre muchos otros requisitos que marca la Norma Oficial Mexicana. Frecuentemente, en basureros municipales como los de Neza Bordo, Tultitlán, Ecatepec y Naucalpan, se depositan desechos peligrosos, como plomos, hidrocarburos cancerígenos y basura hospitalaria, como residuos biológico infecciosos, jeringas usadas y gasas, indicaron.”⁶

El derecho a un medio ambiente sano es un derecho de los llamados difusos, cuya protección y oponibilidad es complicada ya que en la actualidad no se cuenta con recursos jurídicos que eficazmente salvaguarden éstos derechos, incluso no hay claridad respecto al grupo vulnerado. Sin embargo en un intento por definirlos, la doctrina ha determinado que se trata de derechos subjetivos o intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, o a toda la humanidad, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para su defensa, y que se refieren esencialmente al medio ambiente, servicios, consumo, problemas urbanos y de patrimonio cultural y artístico.

“ De acuerdo con la doctrina más reciente, se advierte un gran desarrollo de los intereses difusos en relación con las autoridades administrativas, ya que dichas autoridades son las que pueden lesionar con mayor frecuencia tales

⁶ www.teorema.com.mx

*intereses, en cuanto les corresponde dictar disposiciones reglamentarias o autorizaciones para regular un número creciente de actividades que afectan a personas en forma determinada, puesto que a las propias autoridades les corresponde expedir, además, los permisos o licencias para la construcción de edificios, la apertura o reparación de avenidas o calles, la autorización de actividades mercantiles, etc”.*⁷

La autoridad municipal debe entonces garantizar el derecho al medio ambiente sano mediante dos vías, realizar las labores de recolección de residuos y equipamiento de áreas verdes y jardines, y partir siempre del respeto al referido derecho en el otorgamiento de licencias para establecimientos y construcciones, por lo que la normatividad municipal en la materia, debe contener disposiciones que prevengan y en su caso sancionen la contaminación ambiental, y, en los casos en que la capacidad de la estructura administrativa lo permita, crear un órgano de vigilancia e inspección ambiental, incluyendo como parte de la política pública municipal, una política ambientalista.

C) Derecho a la seguridad

El ordenamiento jurídico en materia de seguridad pública establece que los fines de la función de la misma son, entre otros, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos, proteger la vida, la salud, propiedad, igualdad, seguridad jurídica y demás prerrogativas inherentes al individuo.

La seguridad pública es una obligación irrenunciable del Estado, y es a su vez un derecho de los gobernados.

“La reforma del artículo 21 Constitucional (1994) elevó el concepto y la atribución de esta función de seguridad pública a todo el Estado mexicano, para tratar de enmarcarla con un contenido propio de mayor comprensión lógica y jurídica del

⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. p.426

que lo había hecho la reforma del artículo 115 que había concedido la seguridad pública como municipal.”⁸

No obstante que la anterior reforma contempló a los tres ámbitos de gobierno para que a partir del planteamiento constitucional, se creara un plan coordinado en materia de seguridad pública, no debemos pasar por alto que el Municipio, considerado como cédula orgánica del cuerpo estatal, es primer encargado de otorgar seguridad pública, y lo hace a través de la actividad administrativa de policía, primera forma con la que los ciudadanos tomamos contacto con la autoridad.

El derecho a la seguridad es uno de los derechos fundamentales necesarios para el pleno goce de los derechos humanos. En este sentido, si el artículo 115 constitucional fracción III establece como función del Municipio la de seguridad pública, la autoridad municipal tiene la encomienda de garantizar el objetivo de la misma.

La inseguridad pública deteriora la calidad de vida de la población; afecta las actividades comerciales y de servicios privados de seguridad y vigilancia, se ha convertido en un factor que desalienta la inversión y con ello las posibilidades de crecimiento, además altera la asignación de recursos públicos que bien podrían destinarse a otros rubros.

Por lo tanto, si la autoridad municipal incumple con tal obligación, pone en riesgo toda la estructura social de la población, ya que dejará en manos del propio ciudadano la defensa de sus intereses frente a otros particulares, omitiendo realizar la tarea básica del gobierno, garantizar las libertades y derechos mediante la imposición del orden y la preservación del bien común.

⁸ RAMIREZ Marín, Juan. Seguridad Pública y Constitución. p. 260.

4.2.2.2.- Facultades municipales y la violación a derechos humanos por acción

Si bien ya dijimos que el actuar de los servidores públicos es necesario para garantizar derechos humanos, es importante que dicha actuación se realice con pleno apego a la ley, esto es conforme al principio de legalidad. Al respecto el maestro Diez Quintana refiere que la garantía de legalidad:

“Consiste en que toda autoridad, cualquiera que sea su rango o jerarquía, sólo pueda llevar un acto de molestia o perturbación en los derechos del gobernado, en estricto apego a lo que la ley le faculta para hacerlo, ya que de no ajustarse a lo que expresamente la ley lo autoriza, estaría, infringiendo en perjuicio del gobernado el mandato que la Constitución Federal establece.”⁹

Ya mencionamos el derecho en específico a la seguridad donde la actuación de policías preventivos como de tránsito resulta fundamental para garantizar un ambiente de pleno goce de prerrogativas. Sin embargo, se da el caso en el que la falta de capacitación en materia de derechos humanos de los servidores públicos municipales trae como consecuencia el mal desarrollo de sus funciones y por tanto, violaciones a las garantías de los gobernados.

Bajo este orden de ideas, podemos señalar las violaciones a derechos humanos que pueden darse por el mal desempeño de la actuación de la autoridad. Por ejemplo, violaciones al derecho a la vida, la integridad y libertad personal y a la seguridad jurídica, son algunos de los derechos que pueden ser violentados con regularidad.

Para evitar lo anterior es necesario que las políticas públicas municipales, incluyendo desde luego la de política criminal y seguridad pública tengan como directriz el respeto a los derechos humanos desde su planeación hasta su

⁹ DIEZ Quintana, Juan Antonio. 205 Preguntas y Respuestas sobre Garantías Individuales y Derechos Humanos. p.6

ejercicio y reingeniería. Dicha política de respeto a los derechos humanos debe pasar necesariamente por la capacitación de los cuerpos policíacos en la materia, ésta deberá contemplar el objetivo de la seguridad pública, la finalidad del uso de la fuerza, causas que legitiman y limitan el uso de la fuerza pública, aplicación de la fuerza por niveles, correspondencia entre la fuerza y la resistencia, aplicación de la fuerza en forma racional, proporcional y diferenciada, significado del principio de legalidad, principios sobre responsabilidad y elaboración de informes a superiores, técnicas de sometimiento, vigilancia de personas bajo custodia, información que les permita la distinción entre un presunto infractor y un presunto responsable de la comisión de un delito, insistir en que las puestas a disposición ante la autoridad competente son inmediatas. Formación bajo el lema que el delito no se persigue con otro delito, información sobre responsabilidad civil y administrativa y en relación a delitos cometidos por servidores públicos.

Asimismo, las violaciones a derechos humanos pueden darse también en aquellos lugares destinados para la compurgación de un arresto administrativo. El juez u oficial calificador, no deberá imponer las sanciones a su libre arbitrio, sino considerando la gravedad de la falta y la capacidad económica del presunto infractor para el pago de la multa. Además deberá respetar la garantía de debido proceso, celebrando una audiencia previa a la imposición de la sanción, posibilitando la comunicación del presunto infractor con abogado o persona de confianza que lo asesore, y en caso de que resulte responsable, optar entre la multa o el arresto administrativo.

4.2.3.- Estadísticas de violaciones a derechos humanos por servidores públicos municipales

En el Diagnóstico Nacional de las Violaciones a Derechos Humanos por Servidores Públicos Municipales, publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el año 2002, quedó demostrada la incidencia con la que autoridades municipales violan derechos humanos. El citado estudio tomo en

consideración la experiencia recogida por la CNDH y las Comisiones Estatales, basándose en el número de recomendaciones dirigidas a autoridades municipales durante un periodo que abarca prácticamente la vida de la CNDH, ya que va de 1990 al 2000.

Dicho estudio permitió observar de manera general, cuántas y cuáles son las violaciones a los derechos humanos que cometen los servidores públicos municipales.

Del año 1990 al 2000, la CNDH emitió 184 recomendaciones dirigidas a autoridades municipales, de las cuales 82 se emitieron como consecuencia del recurso de impugnación presentado ante la CNDH, lo que equivale al 44%, este porcentaje indica que a pesar de no ser la instancia nacional receptora primaria de quejas en contra de autoridades municipales, en segunda instancia se continúa conociendo con un alto índice de recursos, ya sea de impugnación o de queja que provienen de las Comisiones o Procuradurías estatales, lo cual indica que aún cuando el organismo estatal recomienda, la autoridad municipal persiste en su empeño de violar los derechos humanos y no acepta dicha recomendación, propiciándose así el recurso.

Si las anteriores estadísticas demuestran el oscuro panorama de los derechos humanos en el ámbito municipal, lo siguiente dejará muy clara la imperiosa necesidad de implementar una Comisión Municipal o Defensoría del Pueblo Municipal, pues la violación a los mismos constituye una problemática real.

Las violaciones a derechos fundamentales que la CNDH ha registrado son:

- a) Irregularidades en el sistema penitenciario: 55 recomendaciones;
- b) Deficiente prestación del servicio público: 30 recomendaciones;
- c) Detención arbitraria: 17 recomendaciones;
- d) Abuso de autoridad; 15 recomendaciones;
- e) Homicidio: 9 recomendaciones;

- f) Desalojo: 6 recomendaciones;
- g) Daños en propiedad ajena: 5 recomendaciones;
- h) Negativa al derecho de petición: 4 recomendaciones;
- i) Lesiones: 4 recomendaciones;
- j) Despojo: 4 recomendaciones;
- k) Tortura: 4 recomendaciones;
- l) Intimidación: 3 recomendaciones;
- m) Daño ecológico: 3 recomendaciones;
- n) Abuso de controles oficiales: 3 recomendaciones;
- o) Amenazas: 3 recomendaciones;
- p) Inconformidad contra resoluciones administrativas: 3 recomendaciones;
- q) Inejecución de sentencias: 2 recomendaciones;
- r) Falsa acusación: 1 recomendación;
- s) Robo: 2 recomendaciones;
- t) Cobros irregulares: 2 recomendaciones;
- u) Trato cruel y degradante: 2 recomendaciones;
- v) Negativa a indemnizar: 1 recomendación;
- w) Incumplimiento de orden de aprehensión: 1 recomendación;
- x) Dilación en el procedimiento administrativo: 1 recomendación;
- y) Deficiente atención a enfermos: 1 recomendación;
- z) Negativa de registro: 1 recomendación;
- aa)Allanamiento de morada: 1 recomendación;
- bb)Inseguridad pública: 1 recomendación.¹⁰

Por lo que hace a las recomendaciones emitidas por organismos locales de derechos humanos dirigidas a autoridades municipales, presentamos la siguiente tabla que indica el origen del organismo (entidad federativa), periodo analizado, total de recomendaciones emitidas en el periodo y porcentaje de las mismas dirigidas a autoridades municipales:

¹⁰ IBARRA. Op. Cit. p. 39

ENTIDAD FEDERATIVA Periodo analizado	RECOMENDACIONES EMITIDAS POR EL ORGANISMO LOCAL	PORCENTAJE DE RECOMENDACIONES EMITIDAS A AUTORIDADES MUNICIPALES
1.- Guanajuato (1991,1995-2000)	564	39.83
2.- Veracruz (1993-2000)	239	28.37
3.- Nuevo León (1993-2000)	165	41.42
4.- Puebla (1994-2000)	158	50.28
5.- Guerrero (1991-2000)	151	23.33
6.- Tamaulipas (1997-1999)	150	33.33
7.- Hidalgo (1995-2000)	141	51.00
8.- Sinaloa (1994-2000)	138	59.28
9.- Chihuahua (1997-2000)	133	40.00
10.- México (1997, 1998-2000)	109	41.33
11.- Zacatecas (1993,1996,1998-2000)	89	52.16
12.- Sonora (1992-1999)	81	28.87
13.- San Luis Potosí (1993-2000)	74	33.40
14.- Tabasco (1998-2000)	72	58.66
15.- Morelos (1998-2000)	72	35.66
16.- Coahuila (1997,1999-2000)	57	47.33
17.- Michoacán (1996-1999)	56	20.50
18.- Jalisco (1998-2000)	37	61.33
19.- Chiapas (1993,1995,1999)	32	8.66
20.- Durango (1993,1995,1997,1999)	30	19.5
21.- Oaxaca (1998-2000)	29	32.33
22.- Baja California (1991,1992,1994-2000)	20	22.37

23.- Querétaro (1993,1995)	13	28.33
24.- Nayarit (1996-2000)	10	13.80
25.- Yucatán (1993,1997)	10	23.20
26.- Tlaxcala (1999-2000)	6	34.50
27.- Colima (1997-1999)	6	21.33
28.- Campeche (1994-1999)	6	4.25
	2,648	33.38

De los anteriores datos se desprende que hay un gran porcentaje de recomendaciones dirigidas a autoridades municipales, incluso en algunos Estados se indica que es más del 50% de recomendaciones que tienen como responsables a servidores públicos municipales. Más sorprendente es que el 44% de las resoluciones de la CNDH se hayan emitido en el mismo sentido, más aún cuando no es el órgano encargado de la vigilancia del actuar de la autoridad municipal, sino en una segunda instancia.

Veamos ahora el número y el sentido de las recomendaciones emitidas por el órgano defensor de derechos humanos en el Estado de México, dirigidas a autoridades municipales durante el año de 2007. Del total de 16 recomendaciones emitidas, 7 de ellas tuvieron como responsables de violaciones a derechos humanos a autoridades municipales, éstas son¹¹:

Número de recomendación	Autoridad responsable	Derecho humano violado	Hechos violatorios
03/2007	Presidente Municipal Constitucional de Jocotitlán	Ejercicio indebido de la función pública	Condiciones inapropiadas de la cárcel municipal
05/2007	Presidente Municipal Constitucional de Ozumba	Ejercicio indebido de la función pública	Condiciones inapropiadas de la cárcel municipal
06/2007	Presidente Municipal Constitucional de Tepetlixpa	Ejercicio indebido de la función pública	Condiciones inapropiadas de la cárcel municipal
10/2007	Presidente Municipal Constitucional de Atlacomulco	Ejercicio indebido de la función pública	Violaciones a la garantía de audiencia. Desconocimiento del

¹¹ www.codhem.org.mx

			tiempo total que permanecen privadas de su libertad
12/2007	Presidente Municipal Constitucional de Tenango del Aire y Oficial Conciliador y Calificador	Detención arbitraria y lesiones	Individuo golpeado por policías municipales, privado de su libertad sin recibir asistencia médica
15/2007	Presidente Municipal Constitucional Xonacatlán	Detención arbitraria y lesiones	Policía municipal detiene a 3 personas por su apariencia extranjera, los golpean, desnudan y detienen en la comisaría.
16/2007	Presidente Municipal de Ecatepec de Morelos	Libertad de reunión y asociación y uso arbitrario de la fuerza pública	Manifestación pacífica disuelta mediante agresiones físicas.

Las estadísticas indican que se cometen violaciones a derechos humanos en la esfera municipal, seguramente más de las registradas pues podemos pensar, sin temor a equivocarnos, que no todos los actos violatorios son denunciados, habrá muchos que queden en la impunidad pues el organismo local difícilmente puede abarcar la totalidad del territorio, y aún cuando una queja o denuncia llegue a las oficinas del organismo, el actuar del mismo puede complicarse por situaciones de distancia.

Por lo anterior, consideramos que la implementación de un organismo municipal protector de derechos humanos contribuye a la adecuada y pronta reacción que los casos de violaciones a derechos fundamentales ameritan, de esta manera la intervención inmediata del *ombudsman* puede evitar la consumación de una violación.

Pensemos en un caso concreto, supongamos que en algún Municipio un ciudadano es detenido por policías municipales sin mandamiento judicial, sin existir caso de flagrancia y sin orden fundada y motivada, además no es presentado ante la autoridad, sino que permanece incomunicado en la jefatura de estación. Un vecino de la comunidad se percata del hecho y presenta una queja, incluso vía telefónica, al organismo estatal cuyo personal se encuentra a tres

horas de camino. De existir un *ombudsman* en el Municipio en supuesto, una vez presentada a queja, éste podría acudir incluso al propio lugar donde el agraviado se encuentra detenido y mediante su intervención, evitar la consumación de violaciones a derechos humanos, además de identificar con mayor facilidad a la autoridad responsable.

4.2.4.- *Ombudsman* municipal; fortalecimiento de la autonomía municipal

Como se ha dicho, el Municipio Libre como parte integrante de la federación, puede dotarse a sí mismo de las instituciones que mejor considere para la consecución de sus cometidos, teniendo como únicos límites los que le marca la Constitución Federal, en los artículos que ya han sido analizados.

El ejercicio de la autonomía de los Ayuntamientos, ha comprobado su naturaleza de elementos integrantes de la federación libres para el ejercicio de su poder político.

La alternancia de partidos políticos en el poder, que en México tiene apenas ocho años, inició en los Ayuntamientos. Los partidos que iniciaron dicha alternancia a nivel municipal vieron esos escenarios municipales como la oportunidad para demostrar que había ideas, mecanismos e incluso instituciones, distintas a las tradicionales para gobernar un Municipio.

Esta alternancia de diversas expresiones políticas en el ejercicio del poder público municipal, motivada por la competencia política, contribuyó a la reingeniería de algunas administraciones municipales. Dicha reestructuración en varios de los casos, ha sido guiada por la temática que el cabildo considera que es más importante para el Ayuntamiento en cuestión. Es decir, si un Ayuntamiento cuenta con una gran actividad turística, la administración pública Municipal incluye en su esfera institucional un área en la materia; si un Municipio se caracteriza por la

celebración de una fiesta o carnaval en particular, el Ayuntamiento se preocupa por crear una instancia municipal para su organización. También puede ser la atención de un problema social la que motive la creación de instituciones, por ejemplo, la creación de una policía municipal especial, para el caso de un fenómeno delincriminal recurrente. Destaca para este tema por tratarse de organismos descentralizados (autónomos) los casos en que se han creado Organismos Públicos Descentralizados o Juntas Municipales Descentralizadas, para administrar el suministro y cobro de agua potable drenaje y alcantarillado.

Hasta el momento, en esta dinámica de competencia y alternancia política municipal, no se ha considerado motivo suficiente para su inclusión en las administraciones municipales, ni en la normatividad que las rige por supuesto, un organismo municipal autónomo en materia de derechos humanos.

En este sentido, si en el Municipio se crea un órgano autónomo, facultado para conocer de hechos que constituyan violaciones a derechos humanos y el mismo tiene la libertad de realizar señalamientos contra los servidores públicos municipales, no sólo se fortalece la defensa de las prerrogativas fundamentales sino que la autonomía misma del Municipio al dotarse de un órgano propio de control y vigilancia de la administración pública que señale los errores que en la misma se cometen, y no sea la autoridad estatal quien en primera instancia conozca de los asuntos.

Si la autonomía municipal es un derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y la administración de todos los asuntos que los atañen, debe considerarse que la lucha por el respeto a los derechos humanos es sin duda un asunto que debe interesar a la ciudadanía y es a través de un *ombudsman* o defensor del pueblo que puede hacerse partícipe en la materia.

4.3.- Reforma constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 135, el mecanismo para que ella misma sea reformada o adicionada, dicho artículo prevé: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados...”

La posibilidad de reformar la Constitución, representa el mecanismo por el cual el derecho positivo logra convertirse o mantenerse como derecho vigente; sin embargo, reconocemos que adicionar o modificar la Constitución es una labor difícil que rebasa por mucho el terreno jurídico, es la expresión más elevada, jurídicamente hablando, de la actualización de las fuentes reales y formales del Derecho, conlleva necesariamente la labor de integrar a la norma fundamental un contenido ideológico, filosófico o axiológico.

Generalmente en las reformas constitucionales se gestan divergencias entre las fuerzas políticas y los sectores sociales de cualquier régimen, en palabras de los constitucionalistas clásicos, representa la expresión viva de los factores reales de poder. Sin embargo, esta labor aunque sea la más difícil, es la más necesaria por ser la que atiende a la sinergia social y la que hace útil al derecho.

No obstante esta condición, existen temas objeto de regulación cuya relevancia y reconocimiento social hacen convergir a los sectores sociales y a las fuerzas políticas, destacando en consecuencia los acuerdos y coincidencias al momento de su discusión. El tema de los derechos humanos es un caso representativo de ello. En México, en los últimos años, los derechos humanos han alcanzado notable relevancia en los distintos niveles de gobierno con diferentes resultados,

en las academias, en los medios de comunicación y en la sociedad en general, que cada vez más los incluyen como parte de sus relaciones sociales.

En este sentido, si consideramos las dos premisas expuestas líneas arriba, tanto la posibilidad prevista por la Constitución que permite hacerse modificaciones o adiciones a sí misma, y la relevancia generalizada en la sociedad del tema de los derechos humanos, resulta jurídicamente posible y socialmente necesario abordar el tema de los derechos humanos desde una perspectiva de reforma constitucional en materia de derechos humanos.

El presente tema de tesis propone una reforma constitucional a los artículos 102, apartado B, y 115. Antes de exponer el por qué de una reforma constitucional, consideremos el caso específico de un organismo municipal de derechos humanos que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de cabildo del 18 de enero del 2000, el Ayuntamiento Constitucional de Huajuapán de León, Oaxaca, aprobó el reglamento interno por el que estatuyó la Comisión Municipal de Derechos Humanos de Huajuapán de León Oaxaca, la cual funciona de facto desde el 4 de marzo de 1996, por lo que la representación social de la entidad federativa promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la controversia constitucional número 14/2000.

El 15 de febrero del 2001, el máximo Tribunal declaró la inconstitucionalidad del mencionado reglamento, en virtud de que el mismo no tenía sustento jurídico, es decir, la Suprema Corte consideró que sólo el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podían crear organismos de protección y defensa de derechos humanos.

El caso expuesto demuestra que al no haber la disposición constitucional para que el Municipio cree su propio organismo protector de derechos humanos, de

aventurarse a crearlo, el mismo será considerado como inconstitucional. Por ello es necesario que desde la propia Constitución Federal se faculte al municipio para crear una institución tan noble y necesaria que además fortalece la democracia en esa esfera de gobierno.

4.3.1.- El por qué de una reforma constitucional

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el esquema de prelación y orden del sistema jurídico mexicano, dicho numeral establece: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.

Este artículo refleja el ánimo del constituyente de jerarquizar a la Constitución como norma fundamental sobre el resto de las normas, asignando orden a las relaciones de supraordinación, subordinación y coordinación de los dispositivos normativos. Es por de mas aclarar el orden que enuncia el artículo, pero no sobra decir lo que la soberanía del pueblo considera encomiable, tanto desde el punto de vista de sus libertades, como desde el punto de vista de su organización política, es que debe estar regulado por la norma fundamental.

La protección a los derechos humanos, dada su importancia, está contemplada como mucho se ha mencionado, en la Carta Magna. El artículo 102 apartado B de la Constitución Federal prevé las autoridades que a nivel federal y local protegerán los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, así como las facultades con las que cuentan.

Ya se ha concluido a partir del análisis conceptual de derechos humanos, que éstos tiene como presupuesto la relación jurídico política entre dos elementos, uno de poder político, es decir el Estado en cualquiera de sus expresiones y un

elemento humano, que siguiendo el planteamiento político expresado adquiere en consecuencia el título de gobernado.

Por otro lado, el artículo 115 de la misma Constitución General contempla como expresiones de poder político integrantes de la Federación, a los Municipios. Estas unidades de organización social son consideradas en el texto constitucional como *básicas* para la organización de los estados, es decir, son según el significado gramatical básico, esenciales, primordiales, fundamentales, cardinales, necesarias. Según el dispositivo de la Constitución son *básicas* para la división del territorio, para la organización política y para la administración de los estados.

Esta condición fundamentalista del Municipio en relación a los estados y dicho sea de paso, de los estados con la federación, hace que la relación existente entre el gobernado y el poder municipal, adquiera una naturaleza que se distingue de las otras relaciones de poder entre el gobernado y la federación, y el gobernado y las entidades federativas.

Esa diferencia consiste en que las relaciones de poder entre autoridades municipales y gobernados conservan el carácter que el mandato constitucional les imprime, son relaciones de poder básicas, fundamentales, primordiales entre el gobernado y la autoridad.

Luego entonces, a la fecha la Constitución desatiende en materia de derechos humanos las relaciones fundamentales, esenciales o primarias de poder entre el gobernado y la autoridad municipal, dado que no se contempla en su texto la existencia de un organismo municipal que proteja los derechos humanos en esas relaciones.

Expresado de otra forma, dicho carácter esencial del Municipio en la vida política del país, constituye a su relación con el gobernado como la máxima expresión de

proximidad con la autoridad, siendo esta proximidad uno de los criterios más importantes que rigen a los organismos de derechos humanos.

Considerando que los argumentos anteriores derivan de un análisis practicado a preceptos de la Constitución Federal, es consecuente inferir que la modificación resultado de dicho análisis debe ser, de igual forma, en el rango de dicha Constitución, por lo que la creación aquí propuesta de un organismo municipal defensor de derechos humanos debe incluirse en el texto de la Constitución Federal y no puede relegarse a las entidades federativas, ni a sus Congresos locales.

En este mismo orden de ideas, el artículo 115 fracción III de la Constitución Federal establece que los Municipios tendrán a su cargo diversos servicios públicos, entre ellos el de limpia, mercados y rastro. Dichos servicios son asignados a cargo de los Municipios dada su trascendencia en la vida cotidiana de la población de cualquier municipalidad.

En ese sentido, como ya se ha expresado, las relaciones entre el gobernado y las autoridades municipales son las más cotidianas y esenciales que existen en la vida jurídica de los gobernados, por lo tanto valdría la pena plantearse la siguiente pregunta atendiendo a la teoría de la supremacía constitucional: ¿Es jurídicamente coherente que la facultad municipal sobre rastros y panteones sea contemplada en la Constitución Federal y el de la creación de un organismo de derechos humanos municipal se relegue a las Constituciones locales de cada entidad federativa? La respuesta es obvia, no puede ser más importante la administración de un panteón o de camiones de basura que la protección a los derechos humanos.

4.4.- Propuesta de la redacción del texto de los artículos 102, apartado B, y 115 constitucionales.

En este apartado propondremos la redacción del texto constitucional que consideramos contempla y posibilita la creación del organismo municipal de derechos humanos.

El artículo 102 apartado B, refiere en el texto vigente:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.”

Nuestra propuesta es la siguiente:

El Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor publico, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

El artículo 115 constitucional contiene en su texto actual:

“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, conforme a las bases siguientes...”

(...)

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:...”

Proponemos adicionar el siguiente texto, justo al final del contenido de la fracción V que enumera las facultades del municipio:

Los municipios deberán contar con un organismo protector de los derechos humanos, el que conocerá de quejas interpuestas contra autoridades municipales o entes que presten servicios públicos municipales, por actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen los derechos humanos y formularán recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias.

Estos organismos contarán con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

4.5.- Propuesta bajo una visión de conjunto

Ya en el entendido de que la existencia de un *ombudsman* municipal es necesaria por las razones expuestas a lo largo del trabajo, señalaremos las características, atribuciones, competencias, formas de designación, y resoluciones del organismo en comento. Los anteriores son planteamientos generales, ya que en función de la autonomía municipal, cada municipio implementará las directrices del organismo según las condiciones económicas, sociales, culturales y necesidades propias de la población.

4.5.1.- Integración

El organismo, que podrá denominarse Comisión, Defensoría del Pueblo, Procuraduría o cualquier otro nombre, podrá estar conformado por un presidente y el personal necesario para el desarrollo del trabajo. El problema de los recursos

económicos no deberá representar un obstáculo para su integración, ya que los Municipios, los Estados y la Federación deberán comprometer recursos para eficientar una política pública en materia de derechos humanos, además los cargos podrán ser ocupados por prestadores de servicio social, de forma honoraria, o por miembros de la sociedad civil.

Así como se estableció en el inciso i), fracción III, artículo 115 constitucional, la posibilidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de servicios públicos o de las funciones correspondientes, los municipios podrán coordinarse de la misma manera para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en la esfera municipal.

El presidente o titular del organismo deberá ser una persona originaria de la población o haber habitado en el lugar por lo menos por un periodo de cinco años anteriores a su designación. Deberá ser hombre o mujer probo, de preferencia con experiencia en la materia de derechos humanos, y no estar vinculado con algún partido político, contar con alta autoridad moral y reconocido prestigio.

4.5.2.- Designación

El titular del organismo será designado por el Ayuntamiento, que en sesión de Cabildo elegirá de una terna a quien presidirá la Comisión o Defensoría. Dicha terna será presentada por las organizaciones civiles legalmente constituidas y los candidatos para integrarla podrán ser registrados por cualquier ciudadano.

4.5.3.- Atribuciones y competencias

El organismo municipal de derechos humanos será competente para conocer de quejas y denuncias presentadas por cualquier persona por hechos que constituyan presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo,

cargo o comisión en el municipio u organismo descentralizado, fideicomisos o empresas paramunicipales que presten un servicio público. Dichas quejas las podrá iniciar también de manera oficiosa, realizando una investigación de los hechos. Para tal efecto todas las autoridades que residan en el territorio municipal, estarán obligados a colaborar con el organismo, facilitando la información requerida por éste.

En su caso, podrá realizar visitas a los lugares destinados para compurgar arrestos administrativos, educativos o de salud a cargo de la autoridad municipal para supervisar las condiciones en que éstos se encuentran.

4.5.4.- Resoluciones: acuerdos y recomendaciones

Si de las investigaciones realizadas se desprende que la autoridad responsable violó derechos humanos, el organismo municipal podrá emitir una recomendación, ésta será pública, autónoma y no vinculatoria. Asimismo, en caso de no encontrársele responsable, podrá emitir un acuerdo de no responsabilidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El desarrollo del concepto de derechos humanos denota la evolución histórica de un concepto jurídico, pero por su propia naturaleza, este concepto integra indirectamente en su definición, la idea que tienen de lo “humano” la filosofía, la historia, la política, la antropología, la sociología y la psicología social. Es esta vertiente transdisciplinaria del conocimiento la que permite su enriquecimiento y que, en las áreas sociales del conocimiento, produce la reingeniería y perfeccionamiento de las instituciones.

SEGUNDA.- A partir de dicha premisa, este trabajo propone el fortalecimiento de la defensa de derechos humanos en el Municipio, mediante una reforma a los artículos 102 apartado B y 115 de la Constitución, que prevén un sistema de defensa de derechos humanos lejano al espíritu federalista de la Constitución.

TERCERA.- Por lo expuesto en nuestro trabajo, consideramos que el fortalecimiento municipal es la energía motriz y la mayor vitalidad para la consolidación del federalismo mexicano y del auténtico Estado Democrático de Derecho, pues los Municipios constituyen la base política, territorial y poblacional de nuestro país.

CUARTA.- La defensa de los derechos humanos se ha convertido en México – como en el resto del mundo contemporáneo- en un imperativo ético, político y jurídico. Esta obligación de Estado ha sido aquí limitada constitucionalmente, a su práctica sólo en los ámbitos federal y local; se ha menospreciado al Municipio en esta tarea, por esta razón la constitucionalización general de las comisiones municipales de derechos humanos significa una acción afirmativa en el marco de una auténtica y profunda reforma del Estado Mexicano.

QUINTA.- Así pues, el esquema que se propone con estas reformas plantea valerse de la fuerza de la federación, es decir el Municipio, para crear toda una estructura que defienda los derechos humanos en éste ámbito de gobierno, circunstancia que por definición redundará también en la consolidación del régimen federal y democrático.

Así, se aprovechan metodológicamente las construcciones paradigmáticas de federalismo y democracia aportadas por la Ciencia Política y de la Teoría del Estado consignadas en nuestra Constitución Federal, como apoyos teóricos en el perfeccionamiento del concepto de derechos humanos, al mismo tiempo que su materialización en el texto constitucional vigente sirve de apoyo para insertar la propuesta planteada.

SEXTA.- A partir de ambos marcos teóricos, se plantea un punto de convergencia cuyas características denotan una retroalimentación entre sí, que a primera vista podría no existir. Ese vértice en el que coincide el federalismo democrático mexicano consignado en la Constitución y el postulado también constitucional de protección y defensa de derechos humanos, es el Municipio.

SÉPTIMA.- Bajo este esquema, la labor de protección y defensa del régimen democrático mexicano echa mano de su estructura política constitucional, es decir de la federación representada básicamente -como lo dice la Constitución- en cada uno de los dos mil cuatrocientos cuarenta Municipios, integrando los derechos humanos como un elemento fundacional más del régimen político constitucional.

De esta manera, se exponen los argumentos que justifican o explican que los derechos humanos deben ser integrados explícitamente en el catálogo de los quehaceres del Municipio, en aras del perfeccionamiento del sistema federalista que los protege.

OCTAVA.- El primer argumento deriva de un ejercicio de relación e interpretación hermenéutica-jurídica de los artículos 115 y 102 apartado B de la Constitución Federal. El primero de ellos define al Municipio Libre como la base de la organización territorial, política y administrativa de los estados; podemos ligar esta idea a la que considera a su vez a los estados como base de la organización territorial, política y administrativa de la federación. Así inferimos válidamente, por inclusión de conjuntos, que los Municipios son fundamento político para la base de la organización territorial, política y administrativa de la federación, tan es así, que las constituciones locales dan esa naturaleza jurídica y política al Municipio.

Así mismo, el apartado B del artículo 102 Constitucional prevé a nivel federal y local la creación de organismos de protección de los derechos humanos, pero sorprende para estos efectos, y atendiendo a la conclusión del párrafo anterior, la omisión de considerarlos como fundamento en la base de la organización territorial, política y administrativa de la federación, es decir, para el Municipio.

NOVENA.- Otro argumento deriva del método analógico, esencia del derecho comparado; en efecto, la experiencia internacional en el tema que nos ocupa, es nítida y funciona de modo preciso como referente. Se exponen casos de regímenes considerados democráticos, donde se corrobora la inclusión en su sistema institucional y en varios casos constitucional, de un mecanismo de defensa y protección de derechos humanos, que tiene como elemento fundamental a sus municipalidades.

DÉCIMA.- Se exponen también la información estadística aportada por la academia y las instituciones encargadas de proteger los derechos humanos. Haciendo uso de la metodología aportada por ellas, cuyos indicadores permiten medir la efectividad en la protección y defensa de derechos humanos, se demuestra la alta incidencia en violaciones a derechos humanos por

autoridades municipales, lo que demuestra el vacío institucional en ese nivel de gobierno y, consecuentemente la necesidad de llenar ese hueco.

DÉCIMA PRIMERA.- La información que se tiene en México, reflejada en indicadores como proximidad social, frecuencia en violaciones, tipos de autoridades responsables, vulnerabilidad social, etc. Ejemplo de ello es que casi la mitad de las recomendaciones emitidas por la CNDH en un periodo de diez años, fueron dirigidas a autoridades municipales como responsables de violaciones a derechos humanos esto demuestra la exigencia en la creación de un *ombudsman* municipal, dada la mayor incidencia de violaciones a derechos humanos en el nivel de gobierno municipal, por encima de las cometidas en el estatal o federal.

DÉCIMA SEGUNDA.- A partir de considerar un elemento esencial en todos los conceptos expuestos de derechos humanos, el de la relación de poder entre autoridad y gobernado, y considerando la frecuencia que, en la vida de las personas, se da esta vinculación, se corrobora que es con la autoridad municipal con quien más interactúa el individuo; por lo tanto se da la siguiente consecución lógica:

A partir de considerar un elemento esencial en todos los conceptos expuestos de derechos humanos, el de la relación de poder entre autoridad y gobernado, podemos identificar que la eventual violación en la esfera de derechos humanos que a una persona se haga, depende de la frecuencia con que incida éste elemento en su vida.

Es decir, si no hay relación de poder entre autoridad e individuo, no es pensable el abuso de poder. No se abusa de lo que ni siquiera existe. Por lo tanto, el aumento en la frecuencia de las relaciones de poder entre la autoridad y el individuo, aumenta la existencia real del acto potencial, y como acto potencial, el aumento en su frecuencia, aumenta necesariamente su posibilidad

de actualizarse; por ello, a mayor relación de poder, mayor abuso del mismo, y por lo tanto, más violaciones a derechos humanos.

DÉCIMA TERCERA.- Como se dijo, la proximidad social es la condición de cercanía espacio-temporal que guarda un sujeto con otro, en el contexto social. Cuando hablamos de proximidad social del sujeto con el Estado, dichos elementos próximos son el gobernado y la autoridad. Dada la inmediatez de la autoridad municipal con el gobernado, las relaciones más frecuentes son las gestadas entre éste y su Municipio. Luego entonces, la autoridad municipal es actual y potencialmente la que más frecuentemente viola derechos humanos, de ahí la justificación de su existencia.

DÉCIMA CUARTA.- Los organismos de derechos humanos provienen de una tradición jurídica y política que se materializa en la figura del Defensor del Pueblo (concepto de muy claro entendimiento); pero más allá de la abstracción teórica del concepto político de Pueblo, éste debe ser entendido en su justa dimensión y en la concreción más humanista posible. El pueblo, son los ciudadanos, las personas, los gobernados, los seres humanos, los individuos y las colectividades; éstos se encuentran asentados en el Municipio.

El Municipio es su primer contacto con las estructuras formales del poder y eso es, a juicio nuestro, un argumento incontrovertible para la existencia del Defensor Municipal del Pueblo que traducido a nuestro derecho positivo serían las Comisiones Municipales de Derechos Humanos.

DÉCIMA QUINTA.- Una de nuestras mayores aspiraciones democráticas es crear las mejores condiciones para que la población acceda al ejercicio de sus derechos. En México se demuestra la manera sistemática en que se dificulta e imposibilita este hecho. La justicia solo es posible -y no siempre- con la intervención de defensores particulares, con las implicaciones que esto tiene.

Urge crear mecanismos para la protección de los derechos humanos, con la posibilidad de acceso directo, universal y sencillo para las personas en su primer ámbito de vida cotidiana. Defender con convicción radical estas figuras contribuye a la legitimación del Estado. La creación de las Comisiones Municipales de Derechos Humanos contribuiría también, a la solución de ésta problemática.

DÉCIMA SEXTA.- Vivimos en México tiempos de crisis y polarización. Las grandes decisiones en la política nacional han abonado a la ruptura de la cohesión pública. Los problemas más agudos han sido generados fundamentalmente por el orden federal de gobierno; se pagan las consecuencias del ninguneo histórico al Municipio, así pues, fortalecerlo funcional e institucionalmente, revitaliza a la República, esto debe convertirse en el punto de partida para la recomposición del tejido social en nuestro país. La autonomía municipal y los derechos humanos constituyen causa justa y humanista para la consecución de este objetivo.

Demos ya el rango constitucional en nuestra Carta Magna a las Comisiones Municipales de Derechos Humanos.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Uno de nuestros grandes problemas nacionales es la carencia de una cultura democrática y de derechos humanos. Tenemos la certeza de que las Comisiones de Derechos Humanos, por su proximidad con la gente –en el ejercicio de sus tareas- no sólo aportarán en la protección, defensa y promoción de estos derechos, sino que con su sola existencia cumplirán también, con una labor pedagógica para, desde abajo, construir un mejor país.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACUÑA, Francisco Javier. El Ombudman Contemporáneo. Edit. Cámara de Diputados. México. 2005. 211 p.p.
2. ARTEAGA Nava, Elizur. Derecho Constitucional. Ed. 2ª. Edit. Oxford. México. 1995. 915 p.p.
3. ARISTÓTELES Estevanez, Nicolás. La Política. Edit. Garnier Hermanos S.A. París, Francia. 381 p.p.
4. BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. 17ª. Edit. Porrúa. México. 2005. 1094 p.p.
5. CÁMARA DE DIPUTADOS. Diario de Debates 1991.
6. CÁMARA DE SENADORES. Dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Estatutos Constitucionales 1991.
7. CARPIZO McGregor, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. Ed. 3ª. Edit. Porrúa. México. 2003. 277 p.p.
8. CARPIZO McGregor, Jorge. ¿Qué es la CNDH?. Edit. CNDH. México. 1990. 35 p.p.
9. CIENFUEGOS Salgado, David. Historia de los Derechos Humanos. Edit. Comisión de Defensa de Derechos Humanos del Estado de Guerrero. México. 2005. 412 p.p.

- 10.COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO. Manual de Derechos Humanos y Seguridad Pública Municipal. Edit. CEDHQ. Santiago de Querétaro. 2006. 61 p.p.
- 11.COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. Sistemas y Mecanismos de Protección a los Derechos Humanos en México. Edit. CDHDF. México. 2007. 615 p.p.
- 12.COULANGES Fustel De., Ciges Aparicio. La Ciudad Antigua. Edit. Daniel Jorro. Madrid, España. 1931. 570 p.p.
- 13.DÁVALOS Martínez, Héctor. Municipio y Derechos Humanos. Edit. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México. 1994. 7 p.p.
- 14.DIEZ Quintana, Juan Antonio. 205 Preguntas y Respuestas sobre Garantías Individuales Y Derechos Humanos. Edit. PAC. México. 2006. 94 p.p.
- 15.FIX Zamudio, Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. Edit. CNDH. México. 1997. 531 p.p.
- 16.FUENTES Rosado, Dalia y HERNÁNDEZ Ochoa, María Teresa. Hacia una Cultura de los Derechos Humanos. Edit. CNDH. México. 1991. 108 p.p.
- 17.GAMIZ Parral, Máximo N. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Ed. 2ª. Edit. Limusa. México. 1998. 268 p.p.
- 18.GIL Rendón, Raymundo. El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado. Edit. McGraw-Hill. México. 2002. 629 p.p.

19. IBARRA Romo, Mauricio y MENA Vázquez, Jorge. El Ombudsman Municipal. Edit. CNDH. México. 2002. 191 p.p.
20. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. Ed. 18ª. Edit. Porrúa UNAM. México. 2004. Tomo IV. 341 p.p.
21. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. México. 1991. 675 p.p.
22. MADRAZO Pintado, Jorge. El Ombudsman Criollo. Edit. CNDH. México. 1996. 220 p.p.
23. MAIORANO, Jorge Luís. El Ombudsman. Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas. Edit. Macchi. Argentina. 1999. T I-IV.
24. MARTÍNEZ Huriart, Jacqueline. De la Descentralización al Federalismo. Edit. Porrúa. México. 1992. 310 p.p.
25. OCHOA Campos, Moisés. La Reforma Municipal. ed. 4ª. Edit. Porrúa. México. 1993. 557 p.p.
26. QUINTANA Roldán, Carlos F. y SABIDO Peniche, Norma D. Derechos Humanos Edit. Porrúa. México. 1998. 477 p.p.
27. QUINTANA Roldán Carlos F. Derecho Municipal. ed. 4ª. Edit. Porrúa. México. 2000. 630 p.p.
28. RAIZHENN, Elfhod. Lickerllier European Ombudsman. “El Ombudman Local de Europa”. Trad. Helmut Solovakenen. Edit. Pax. 2006. La Haya, Holanda. 123 p.p.

29. RAMÍREZ Marín, Juan. Seguridad Pública y Constitución. Edit. Porrúa. México. 2003. 411 p.p.
30. RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. "Perspectivas del *Ombudsman* Frente a la Realidad Social de la Administración Pública Estatal y Municipal". Revista Jurídica Jalisciense. Año 3. Número 5. Enero-Abril. México. 1993. 297 p.p.
31. RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ed. 2ª. Edit. Porrúa. México. 1998. 498 p.p.
32. ROBLES Martínez, Reynaldo. El municipio. Ed. 3ª. Edit. Porrúa. México. 1993. 262 p.p.
33. ROCCATTI, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del *Ombudsman* en México. Edit. CDHEM. México. 1996. 352 p.p.
34. RODRÍGUEZ Manzanera, Luis. Victimología. Estudio de la Víctima. Ed. 4ª. Edit. Porrúa. 1998. 466 p.p.
35. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México. 1988. 462 p.p.
36. SHANAHAN, Peter. The Fight for the Human Rights in Sudáfrica. Ed. 3a. Edit. Lamar Boshman. Mobile, Alabama. U.S.A. 2000. 680 p.p.
37. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. 19ª. Edit. Porrúa. México. 1983. 643 p.p.
38. VALENCIA Carmona, Salvador. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México. 2003. 272 p.p.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2007.
2. Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal del Estado de Nayarit. 2007.
3. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. 2006.
4. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 2007.
5. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2005.
6. Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. 2004.
7. Ley que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de México. 2007.
8. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de México. 2006.
9. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2007.
10. Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa del Municipio de Tepic. 2005.
11. Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Zumpango. 2004.
12. Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan. 2005.

13. Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Izcalli. 2006.

14. Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. 2006.

PÁGINAS DE INTERNET

1. www.celag.edu.mx
2. www.cofepris.gob.mx
3. www.ine.gob.mx
4. www.teorema.com.mx
5. www.codhem.org.mx