Los organismos públicos de derechos humanos a nivel municipal: un tema pendiente

Oscar Rivera Serafín*

Resumen

La reforma constitucional del 10 de junio del 2011 comprometió a las autoridades mexicanas a ejercer sus facultades con pleno apego al respeto y promoción de los derechos humanos, contenidos no sólo en la Carta Magna sino en aquellas disposiciones internacionales de las que, en la materia, el Estado mexicano forme parte. Esto implica que las autoridades de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal tienen la misma obligación, en sus respectivas competencias, de exhortar a los ciudadanos a respetar los derechos humanos. No obstante, en el ámbito municipal existen casos aislados, constituyendo tal una grave ausencia, toda vez que el ayuntamiento es, precisamente, el más próximo al ciudadano, así, esta negativa de incorporación conlleva a la desprotección de la población en dicho ámbito.

Palabras clave: derechos humanos, organismos públicos, nivel municipal, reforma constitucional.

Abstract

After the constitutional amendment of 2011,in Mexico the topic of human rights has already a central place in all the rules and juridic architecture. The country

* Máster en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid, especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla—La Mancha.

passed from a vision who only gives rights to a vision that recognized rights. The engagement is the biggest effort so far in the field, nevertheless, that amendment forgot the respect of humans rights in local level when the same does not encourage to the local governments to create departments of human rights in this level. The issue is paradoxical because, precisely, the public server who works in the local government is the closest to the citizen.

Keywords: *human rights, local government, departments of human rights, local power, city hall.*

Introducción

El advenimiento de la democracia como forma de gobierno en nuestro país albergó la expectativa —no falsamente creada— del establecimiento de condiciones económicas, políticas y sociales que promovieran las libertades humanas básicas y, en ese sentido, que se pronunciaran por la vigencia de los derechos humanos. En efecto, si validamos que "... la función de la democracia es redistribuir el poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos" (PNUD, 2009: 29), no es exagerado entonces acumular a tal forma de gobierno demandas que no sólo reconozcan, sino que posibiliten el ejercicio de los derechos de la sociedad.

De hecho, la relación inextricable entre democracia y derechos humanos ha devenido en que la clase política nacional haya realizado las adecuaciones institucionales que se antojan pertinentes: nunca como hoy nuestro país ha contado con un andamiaje jurídico que contemple el respeto a los derechos humanos como pieza central de su actuar y que los mismos se respeten, no sólo de conformidad con ordenamientos domésticos, sino internacionales incluso.

Tras la reforma constitucional del 10 de junio del 2011 —en la que se modificaron un total de 11 artículos— la clase política sentó las bases para la construcción de una nueva cultura de respeto a los derechos humanos en la que éstos estuvieran en el centro del ejercicio de la acción pública y, particularmente, de las prerrogativas ciudadanas.

La desatención no resulta menor toda vez que el municipio en nuestro país constituye no sólo nuestra base de división territorial, sino de la propia organización política y administrativa. El servidor público municipal es, entonces, el enlace más próximo que tiene el ciudadano, la autoridad de contacto más cercano a las personas y, por ello, los agentes municipales son los que presentan un mayor riesgo de incurrir en una violación de derechos humanos. Sin embargo, es precisamente este nivel administrativo el orden de gobierno que parece estar ausente de todo esfuerzo que tenga por objeto la promoción y defensa de los derechos fundamentales, más aún si se trata del establecimiento de un organismo público de derechos humanos a nivel municipal que cuente con las facultades propias a dicho cometido.

La ausencia de una disposición que obligue a las entidades federativas a dotar a sus municipios con departamentos de derechos humanos a nivel local ha devenido en que tales esfuerzos sean, en el mejor de los casos, descoordinados cuando no ciertamente ausentes; en donde dicha falta institucional pone en entredicho toda normatividad tendente a propiciar el disfrute de los derechos humanos en nuestro país. Bajo estos hechos se pueden formular las siguientes preguntas: ¿qué escenario enfrenta el establecimiento de un sistema de derechos humanos a nivel municipal, qué argumentos puede presentar el municipio en nuestro país para aducir la necesidad de un departamento tal, qué medidas se podrían tomar en dicha senda?

La reforma constitucional del 2011

Con el objetivo de velar por los derechos humanos de todas las personas en nuestro país, e incluso con un destacado sentido de innovación jurídica a nivel internacional, el 10 de junio del 2011 fue publicada la reforma constitucional en materia de derechos humanos más importante en la historia de nuestro país, en la cual se modificaron un total de 10 artículos,[1] aunque de hecho los cambios

[1] Los artículos modificados fueron 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 102 y 105.

introducidos en el artículo 1 son de incomparable relevancia. En dicho artículo se lee:

> En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos... (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El artículo en cuestión introduce, entre otros, los siguientes cambios: *a)* sustituye el concepto "otorga" por "reconoce"[2] e igualmente reemplaza "garantías individuales" por "derechos humanos", *b)* otorga carácter constitucional a los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos en los que el Estado mexicano sea parte, *c)* introduce el principio pro persona y *d)* obliga a "todas las autoridades" a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

El compromiso citado responde a un principio vigente en el tema de derechos humanos según el cual se imponen:

> ... obligaciones a cargo de los Estados, a quienes les corresponde garantizar las condiciones para que sus habitantes puedan hacer efectivos estos derechos, de forma que sólo ellos pueden ser considerados responsables de violarlos. Son dos las formas en las que quienes detentan el poder público pueden cometer una violación de derechos

[2] El cambio en el término implica de hecho un cambio de paradigma jurídico del derecho positivo a la concepción naturalista, según la cual "... sostiene que, además del derecho positivo, hay un derecho natural en el cual se fundamenta aquél" (Beuchot, 2008: 97).

> humanos: por acción o por omisión; es decir, por algo que el Estado hizo o por algo que debía hacer y no realizó (Álvarez Icaza, 2009: 18).

En efecto, corresponde entonces sólo a los partícipes del poder público la responsabilidad ante algún acto que pudiera cometerse en perjuicio del disfrute de los derechos humanos y, en ese sentido, para nuestro país es correcto asumir que el servidor público más cercano al ciudadano es aquel que se encuentra adscrito al gobierno municipal. A nuestros legisladores tal máxima no ha escapado cuando, como se señaló, se ha escrito en el artículo 1 la responsabilidad de *todas las autoridades* de promover la vigencia de los derechos humanos, donde la mención *todas* no hace distinción de competencias ni jurisdicciones y, por tanto, compromete al conjunto de los servidores públicos de nuestro país.

Empero, la propia reforma constitucional aludida carece de medidas que refuercen el sentido mencionado de responsabilidad "de todas las autoridades" y particularmente de las entidades públicas de derechos humanos, cuando éstas se confinan sólo al carácter nacional y estatal. Si bien es cierto que los avances en el fortalecimiento de tales instancias no se discuten, pues en la reforma al artículo 102 constitucional se promueve que: "Las entidades federativas deberán otorgar autonomía constitucional a los órganos de derechos humanos. Se fortalece a la CNDH, al establecer que las autoridades que no acepten o cumplan las recomendaciones de ella deberán explicar públicamente las razones que motivaron la negativa" (Abreu y Le Clercq, 2011: 15).

También es cierto, que el artículo que dota de facultades a nuestra Comisión Nacional de Derechos Humanos —y que insta a las entidades federativas a crear instancias similares a nivel estatal— deja de lado la creación de organismos tales a nivel municipal, tema del que no existe sugerencia alguna.

Contrario al espíritu que reviste la totalidad de la concepción de los derechos humanos en nuestro país, sobre el establecimiento de departamentos públicos de derechos humanos, a nivel municipal no se ha presentado ningún avance; en donde si bien tal atraso se suma a un conjunto de adversidades que enfrenta el municipio, es menor el

compromiso que se ha adquirido con respecto a la cultura de respeto a los derechos fundamentales.

Igualmente, constituye una contradicción no menor en virtud de que los únicos responsables de violar los derechos humanos son, según se ha establecido, agentes estatales a quienes se les inviste dicha responsabilidad sin discriminar jerarquías ni jurisdicciones. Para ejemplo práctico, en nuestro país tiene la misma responsabilidad del respeto a los derechos humanos el titular del ejecutivo federal que el juez calificador de toda oficialía municipal, luego entonces, organismos públicos de derechos humanos acordes con sus órdenes administrativos son en todo caso necesarios. ¿Por qué el nivel municipal ha quedado olvidado entonces de tal empresa?

La Administración Pública municipal: las debilidades administrativas

El antecedente del municipio, como núcleo de la Administración Pública en nuestro país, fue plasmado por el constituyente de 1917, en gran medida gracias a la iniciativa del general Venustiano Carranza, quien en su Decreto que modificaba el artículo 109 de la Constitución de 1857, redactaría el antecedente más directo del artículo 115 de la Constitución de 1917. Bajo tal influencia, hoy se lee en el artículo 115 constitucional: "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…" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Del precepto constitucional se desprenden afirmaciones factibles según las cuales:

> El ámbito municipal es el espacio donde toma sentido la relación más próxima y directa entre el Estado y la sociedad, y por ello la administración pública municipal es la acción gubernamental más interrelacionada con la sociedad; asimismo es el ámbito municipal en donde la sociedad tiene un acercamiento más constante y viable con los órganos que los gobiernan (Salazar, 2009: 178).

El municipio constituye, entonces, nuestra base de división territorial, así como de organización política y administrativa, recayendo en sus competencias y funciones la satisfacción de los servicios públicos de agua potable, alumbrado público, limpia y recolección de residuos, mantenimiento de calles y parques, así como la propia seguridad pública, entre muchas otras. Dadas las mismas, efectivamente el ámbito municipal es el espacio de más próxima relación entre la sociedad y las instituciones que lo gobiernan, por tanto y toda vez que sólo el servidor público es el único actor que puede cometer una violación de derechos humanos, es evidente que una vulneración a éstos es más propensa a ocurrir en dicho nivel. Dicha propensión se agrava si, como es el caso de nuestro país, el gobierno municipal es ciertamente débil en múltiples aspectos. Las deficiencias municipales son harto señaladas:

> Los gobiernos locales son, sin duda alguna, el eslabón más débil del federalismo mexicano. [...] la institución municipal en México adolece de obsolescencia en sus estructuras de gobierno y administración. El ayuntamiento como instancia colectiva de gobierno no está diseñado para enfrentar los retos que hoy por hoy requieren enfrentar los espacios locales... (Arellano *et al.,* 2009: 29).

De hecho, "la situación por la que atraviesan las administraciones municipales es, sin duda, de fragilidad administrativa, pues el atraso que tienen en su mayoría son de carácter económico [...] insuficiencia en la dotación de los servicios públicos, así como en la capacidad de realizar adecuadamente las funciones municipales..." (Morales, 2009: 9).

De manera particular, quizá los factores que se pueden mencionar como obstáculos al ejercicio de las funciones públicas municipales son la fragilidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, así como la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales (Cabrero, 2003: 2). Y es que el componente humano es particularmente de escasa preparación en el

nivel municipal en donde: "Se encuentran funcionarios municipales con escasa o nula experiencia en los asuntos públicos locales [...] que llegan y se van con los periodos de gobierno, que difícilmente culminan un proyecto integral de mejoras estructurales o de atención a los problemas públicos del municipio" (Arellano *et al.,* 2009: 30).

Resulta una desafortunada constante el olvido de la profesionalización en el servidor público municipal, pese a que:

> El elemento humano, con frecuencia soslayado, es el recurso más importante con que cuenta el municipio para modernizar la administración y elevar la calidad de sus servicios [...] Resulta preocupante la ausencia de una política pública de formación de recursos humanos: el poco o nulo presupuesto destinado a la capacitación, a la formación y desarrollo del personal a través de un programa gubernamental sistemático o delegado, pero firmemente otorgado por el Estado... (González, 1996: 130).

Numerosas, según se ha visto, son las deficiencias administrativas municipales que podemos recalcar como debilidad institucional y administrativa, insuficiencia presupuestaria, fragilidad del marco normativo y, desde luego, falta de profesionalización de los servidores públicos adscritos a dicho nivel.

El Ayuntamiento, en nuestro país, es la instancia gubernamental que parece encontrarse olvidada de toda asignación presupuestaria y de cualquier programa de alcances nacionales que tenga por objeto formar, capacitar y profesionalizar al servidor público adscrito a dicho nivel. Además, al funcionario no se le ofrece ninguna promesa de carrera a causa de los breves (muy breves) lapsos que duran las administraciones locales, así como a la falta de un homogéneo servicio civil de carrera que otorgue incentivos por la mejora en el desempeño.

Partiendo entonces de los límites que tiene el funcionario municipal, las negativas adiciones de carácter administrativo poco abonarán a brindar a éste un ambiente en el que pueda procurar el respeto y promoción de los derechos fundamentales, pues de hecho hay que añadir que el artículo 102 constitucional en su letra B

menciona que: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de derechos humanos..." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), obviado así la necesidad de establecer, por mandato constitucional, sistemas de protección de derechos humanos a nivel municipal.

Por lo tanto, si es el servidor público municipal la autoridad de mayor cercanía con las personas a causa de sus funciones, así como por los servicios que presta; el punto señalado resulta entonces una no minúscula contradicción, pues precisamente el funcionario local es el más propenso a cometer una violación de derechos humanos. Bajo tal, no resulta exagerado decir que no se cumple entonces con la obligación de que el Estado mexicano garantice la plena vigilancia de respeto a los derechos humanos, toda vez que las personas, integrantes del mismo, no cuentan con una instancia que vele por tales prerrogativas en el nivel administrativo, que efectivamente se sabe el más próximo.

El escenario, ya complejo, que enfrenta la Administración Pública municipal en la totalidad de sus funciones se ve agravado si ponemos de manifiesto la particular arista del respeto de los derechos humanos que desde tal nivel se debe procurar. De recordar el precepto constitucional según el cual: "todas las autoridades" están obligadas a velar por el respeto a los derechos humanos, se puede aducir con total certeza la responsabilidad que el servidor público municipal tiene con las personas sin importar la jerarquía que tenga dentro de la administración que le emplea.

Ahora bien, la ausencia de un aparato de derechos humanos a nivel municipal impacta en que el servidor público de dicho nivel no tenga la mínima orientación en tal temática por lo que, si bien hemos visto que la falta de capacitación de recursos humanos a nivel municipal es una constante, la misma se agrava en la cuestión de derechos humanos por su importante carácter. El funcionario municipal no cuenta con una instancia que le oriente en cuestiones básicas de derechos humanos. El resultado entre un servidor público poco preparado en la materia y la ausencia de un sistema de protección de

derechos humanos es de obvias consecuencias y el mismo padecido por el habitante.

Si bien es cierto que las limitantes del gobierno municipal no se constriñen a las cuestiones de respeto a los derechos humanos, las mismas "han situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa que se evidencia en escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos para asumir plenamente las funciones que la Constitución les otorga" (Morales, 2009: 103). Con tales carencias, podría parecer que la ausencia de sistemas municipales de derechos humanos son sólo una deficiencia más en el ejercicio de la Administración Pública municipal; sin embargo, validar tal orden de ideas sería lo mismo que desconocer el espíritu que reviste nuestra arquitectura jurídica actual.

El Estado de México, un caso atípico

En la materia, esfuerzos aislados por parte de las entidades federativas existen y el Estado de México es de hecho un buen ejemplo de ello. De extraordinaria innovación jurídica, el 6 de enero de 1995 y mediante el decreto no. 65 de la LII legislatura local, se adicionó la ley Orgánica Municipal del Estado de México para la creación de coordinaciones municipales de derechos humanos. Las razones que impulsaron tal empresa se plasmaron en la exposición de motivos redactada por el ejecutivo en turno, según la cual:

> La dinámica social del Estado de México ha generado la necesidad de crear instituciones para la protección de Derechos Humanos, [...] Con estricto respeto a la autonomía municipal y a la de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el Ejecutivo a mi cargo considera que la protección de estos derechos tiene especial importancia en el ámbito municipal, porque es en éste donde la población más necesitada y, por ende, más vulnerable, se encuentra en constante relación con los servidores públicos cuyo ejercicio de autoridad no siempre se constriñe a la ley, en detrimento del debido respeto y observancia de las garantías individuales. Precisamente para asegurar

> que los Derechos Humanos sean tutelados en forma expedita y oportuna frente a los actos de las autoridades municipales, se propone la creación de organismos dependientes de los ayuntamientos con las atribuciones necesarias para que sean éstos quienes conozcan no sólo de las solicitudes y requerimientos que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México les formule, sino también para que en cada uno de los Municipios tales derechos tengan amplia difusión y protección, a fin de garantizar su respeto (Decreto No. 65, LII Legislatura, 6 de enero de 1995).

Como se plantea, el ejecutivo no resta valor a la importancia del nivel municipal en la procuración de la defensa y promoción de los derechos humanos, coincide así con cualquier pronunciamiento académico que observe la próxima relación que existe entre la sociedad y el servidor público, y va más allá, señalando que de hecho en tal orden la población más "necesitada" y "vulnerable" tiene un mayor contacto con el funcionario. En virtud y con la intención de brindar una tutela de derechos con carácter oportuno y expedito, se dio vida a organismos de derechos humanos dependientes de los ayuntamientos.

El decreto modificó entonces los artículos 31, 48 y 147 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en donde para el caso concreto del artículo 31 se redactó: "Artículo 31.- [...] IX bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos la cual será autónoma en sus decisiones". (Decreto No. 65, LII Legislatura, 6 de enero de 1995).

Además de la obligación impuesta a los ayuntamientos para crear las coordinaciones descritas se explicitaba igualmente la manera en que se habría de habilitar al titular, método que sería por designación: "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" (Decreto no. 65, LII Legislatura, 6 de enero de 1995).

De los artículos reseñados se extrae una no menuda contradicción y es que, si bien el artículo 31 contemplaba la autonomía en las decisiones de la naciente Coordinación de Derechos Humanos, el artículo 147 del mismo código contemplaba que el titular de dicha coordinación se designaría a propuesta del presidente municipal en turno, acción que naturalmente atentaba contra la autonomía presumida y contra la naturaleza misma de cualquier *ombudsman*. Sin embargo, no es menos cierto que el solo esfuerzo por establecer una instancia protectora de derechos humanos a nivel municipal constituye ya una loable innovación, pues la misma se adelanta por lustros a una enmienda constitucional que contemple el deber de todas las autoridades de promover y respetar los derechos humanos.

Pero, incluso, el punto que se podría señalar en detrimento de dicha iniciativa sobre la falta de autonomía del coordinador de derechos humanos se buscó subsanar años antes de la reforma constitucional del 2011. Gracias al Decreto 290 del 6 de agosto del 2009 —que nuevamente modificó la Ley Orgánica Municipal del Estado de México— las coordinaciones municipales de derechos humanos cambiaron su denominación por el de Defensorías Municipales de Derechos Humanos y se modificó la manera en que se designaría titular de tal:

> "Artículo 31.- [...] IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Defensoría Municipal de Derechos Humanos la cual gozará de autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de presupuesto... Artículo 147 A.- En cada municipio, el ayuntamiento respectivo, mediante acuerdo de cabildo, expedirá con la oportunidad debida una convocatoria abierta a toda la población para designar al Defensor Municipal de Derechos Humanos..." (Decreto No. 290, LVI Legislatura, 6 de agosto del 2009).

Al señalar la obligatoriedad de la publicación de una convocatoria abierta a toda la población, se dio pie a una nueva manera de concurso según el cual sería de carácter público. Más aún, se adicionaron las letras E, F y G al artículo 147 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en donde se especifica que las solicitudes para

ocupar la titularidad de dicha defensoría serán recibidas por el ayuntamiento y remitidas a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, quien seleccionará los perfiles más destacados a fin de conformar una terna que se regresará al ayuntamiento interesado a fin de que éste dirima sobre la misma.

Más allá de la mera cuestión procedimental, la exposición de motivos de dicho acuerdo es explícita:

> Un estado de derecho vigoroso requiere de todo el irrestricto respeto a los derechos que la Constitución General de la República y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México reconocen y garantizan a favor de todas las personas. [...] Con esa tendencia, los municipios del Estado de México se han consolidado, no sólo como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado mexicano, sino que se han fortalecido en materia de protección de los derechos humanos, destacándose por ser la única entidad federativa con una estructura de ese tipo [...] Ahora bien, en este gran sistema no jurisdiccional único en el país con que cuenta nuestra entidad [...] actualmente se observan deficiencias en la actuación de algunos [...] persiste subordinación en muchos casos del defensor de habitantes local hacia la autoridad municipal, derivada, en algunas ocasiones por compromisos políticos y en otras por las restricciones presupuestales a que son sujetos, por lo que debe impulsarse y promoverse una real autonomía del poder municipal..." (Decreto No. 290, LVI Legislatura, 6 de agosto del 2009).

De lo anterior se pueden extraer tres puntos remarcables: 1. Se reconoce la obligación de proteger los derechos humanos en México, no sólo de acuerdo a la normatividad local, sino en concordancia con los tratados internacionales de los que, en la materia, el Estado mexicano forme parte; se adelanta así a los dispuestos constitucionalmente desde 2011. 2. Se valida que el municipio se ha consolidado no sólo como la base de la organización territorial y de la división política y administrativa de nuestro país, sino como de protección a los derechos humanos en donde destaca la estructura a nivel municipal

presente en el Estado de México sin parangón alguno en la república. 3. Se advierte de la *subordinación* de muchos defensores hacia la autoridad municipal, por lo que debe impulsarse una verdadera autonomía.

El decreto señalado es el más reciente en la materia, donde las leyes que aduce no han sido modificadas a la actualidad. Por tanto, las mismas son las que rigen la figura de defensor de derechos humanos a nivel municipal, en donde si bien se advierte el principal bemol referente a la falta de autonomía de dichos actores, ha de destacarse igualmente que la iniciativa jurídica fue no sólo pionera en su tipo sino, hasta hoy, única. Es decir, con los defectos que se puedan señalar a la figura de defensor del pueblo a nivel municipal en el Estado de México tal es, precisamente, una figura existente sólo en dicha entidad, pues esfuerzos tales no parecen reproducirse a nivel nacional.

Quizá la falta de un proyecto que procure el establecimiento de organismos públicos de derechos humanos encuentra razón en la ausencia de un referente de carácter federal que ordene su creación y regule sus funciones, pues para el caso del Estado de México se ha constatado que tales normatividades datan de tiempo atrás, que las mismas se ha adelantado a la reforma constitucional del 2011 y que se han modificado con el paso del tiempo; no es pues una acción producto de la casualidad y, pese al esfuerzo vertido, hoy aún se encuentran atrasos severos en dichas dependencias. No obstante, es, desde luego, plausible la existencia de las mismas.

Conclusión

Aunque, desde un punto de vista político y social se valide que la sola existencia de normatividades jurídicas no garantiza la plena vigencia de las facultades que procuran, no es menos cierto que el primer paso para reclamar las mismas es precisamente el establecimiento de un código de observancia general. Así, para el caso mexicano, y de extraordinarios alcances, la reforma constitucional publicada el 10 de junio del 2011 constituye sin duda una exaltación de los derechos hu-

manos como eje rector del quehacer nacional. La innovación, oportunidad, trascendencia y amplitud de tal ubican a nuestro país como un Estado que jurídicamente se mantiene a la vanguardia en el concierto internacional que hoy exige el respeto a los derechos humanos como principal tarea de todo régimen democrático.

Sin embargo, es cierto que la misma ha quedado penosamente incompleta en virtud de que tal ha olvidado incluir al ámbito gubernamental más próximo a la población de nuestro país. Y es que, si bien dicha reforma habla de la obligación por parte de todas las autoridades de conducirse con estricto respeto a los derechos humanos, lo cierto es que no existe mención alguna a la construcción de una dependencia municipal cuyo cometido sea el mencionado.

El caso del Estado de México, aunque atípico y loable, no ha sido reproducido a nivel nacional por las legislaturas locales y menos aún por nuestra legislatura federal, en donde los congresistas parecen desconocer que el municipio es, de hecho, la base de organización política y administrativa de nuestro país, por lo que la ausencia de un sistema de derechos humanos en el mismo es poco menos que una contradicción cuando atendemos que es precisamente el servidor público el único actor responsable de la comisión de violaciones a dichas prerrogativas. Ahora bien, la propia situación mexiquense es muestra de las vicisitudes que organismos tales pueden enfrentar, no obstante, en el mismo se ha dado un desarrollo y aprendizaje en la materia que bien podría ser tomado en cuenta en la implementación de una política nacional.

Ante tal, quizá algunas medidas se pueden sugerir como conducentes, mismas que van desde el plano normativo hasta la importante cuestión administrativa pues quizá es en tales aristas donde hemos podido identificar limitantes. En virtud de esto, se destacan entonces tres observaciones:

1. Según hemos visto, las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos imponen responsabilidad a toda autoridad, pero han obviado ser explícitas en el tema municipal, por lo que se puede asumir entonces como no exa-

gerada aseveración el que constituya un verdadero reto para la protección de los derechos humanos establecer, por reforma constitucional, la obligación de las entidades federativas de dar vida a organismos municipales de derechos humanos, a profesionalizar a los mismos y a dotarlos de autonomía. Estipular en la Carta Magna tal disposición complementaría un marco jurídico en el que la totalidad de la Administración Pública de nuestro país se vería realmente obligada —y, más aún, comprometida— con la procuración, defensa, respeto y promoción de los derechos humanos.

2. De verdaderas implicaciones sociales, el municipio es un tema de trascendencia a las mismas y de controversia cuando se analiza su situación: falta de profesionalización en sus servidores públicos, ausencia de servicios de carrera, administraciones cortas, presupuestos siempre insuficientes, normatividades obsoletas y, particularmente, una falta de consolidación del mismo como verdadera unidad de la organización política y administrativa en nuestro país. Tales, y un sinnúmero de deficiencias más parecen configurar un escenario en el que la ausencia de una verdadera política que procure el respeto a los derechos fundamentales es sólo un problema más, sin embargo, la delicadeza de la disciplina a defender apremia a tomar medidas conducentes. Es pues un verdadero reto posicionar efectivamente al municipio no sólo como base administrativa y política, sino como la primera autoridad comprometida con los derechos fundamentales a través de la creación de dependencias de derechos humanos que brinden atención a la sociedad de manera expedita y oportuna y que gocen de verdadera autonomía respecto de las decisiones políticas de las autoridades municipales.
3. En el mismo tenor, es de carácter imperativo que se destine el presupuesto suficiente a la elaboración de políticas y programas tendentes a profesionalizar al servidor público municipal. Aunque bien podría colaborar, un departamen-

> to de derechos humanos a dicho nivel no tendría como objetivo primigenio dar atención al servidor público sino al ciudadano; pero dicha dependencia podría verse rebasada en capacidad si existe, por un lado, una dependencia que preste atención a la queja ciudadana y, por otro lado, la ausencia de profesionalización en el servidor público: las quejas nunca acabarán ni se podrán atender a plenitud, en donde la mejor manera de contrarrestar las mismas será evitarlas.

En un sentido práctico, es precisamente la preparación del servidor público lo que efectivamente puede promover el respeto a los derechos humanos, pues más allá de normatividades y dependencias, la acción que tiene contacto directo con las personas es la realizada por el factor humano y mientras no cuente con las herramientas teóricas y cognitivas propias escapará a tal, una base de elementos que le permitan conducirse bajo una cultura de respeto a los derechos humanos.

En nuestro país, desafortunadamente, el funcionario municipal es el que enfrenta mayores limitaciones en su quehacer cotidiano, por lo que todas las medidas tendentes a modernizar y profesionalizar su labor actuarán siempre en beneficio de la sociedad y, desde luego, en pro de una cultura de apego a los derechos fundamentales.

Así las cosas, una reforma constitucional que obligue a las entidades federativas a crear organismos públicos de derechos humanos a nivel municipal, posicionar al municipio como verdadero garante del respeto a los derechos humanos y profesionalizar al servidor público adscrito a dicho nivel, son sólo algunas observaciones de las muchas que podrían caber en el cometido de velar por las prerrogativas fundamentales ciudadanas. Empero, parece de vital importancia centrar la atención en el tema que hasta hoy se encuentra ausente en las esferas políticas y académicas en las que los departamentos de derechos humanos a nivel municipal siguen siendo una cuenta pendiente.

Fuentes consultadas

Bibliografía

Abreu, P. y Le Clercq, A. (2011), "Introducción", en José Pablo Abreu y Juan Antonio Le Clercq (coords.), *La reforma humanista. Derechos humanos y cambio constitucional,* México, Porrúa.

Álvarez Icaza, E. (2009), *Los derechos humanos en México,* México, Nostra Ediciones.

Arellano D., Cabrero E., Montiel M. J. y Aguilar, I. (2011), "Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada", en Enrique Cabreo y David Arellano (coords.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009,* México, CIDE, pp. 17-62.

Beuchot, M. (2008), *Derechos humanos. Historia y filosofía,* México, Fontamara.

Cabrero, E. (2003), *Políticas públicas municipales. Una política en construcción,* México, Harla.

González, R. (1996), "La profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México", en Elvia Montes de Oca (coord.), *Hacia el fortalecimiento municipal,* Zinacantepec, El Colegio Mexiquense A. C.

Morales, J. M. (2009), *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México,* México, Universidad Autónoma del Estado de México-Porrúa.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Nuestra Democracia,* PNUD-OEA-FCE, México.

Salazar, J. (2009), *Elementos básicos de la administración municipal,* México, UAEM.

Legislación vigente

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto No. 65, LII Legislatura, 6 de enero de 1995.

Decreto No. 290, LVI Legislatura, 6 de agosto del 2009.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.