
Entre la Ley y la praxis

Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos del Estado de México

Tomás Trujillo Flores

1. Los Derechos Humanos

La definición de los derechos humanos nos remite a un conjunto de valores, facultades y prerrogativas atribuibles al ser humano por el solo hecho de serlo. Como afirma Vittorio Mathieu, son "... *ciertos derechos que pertenecen al hombre en cuanto tal, sea cuales fueren las particularidades accidentales de su posición en sociedad*". Estos conceptos se traducen en un sistema de normas que concede facultades a las personas en dos dimensiones, individual y colectiva e impone deberes al poder público.

Estas ideas consideran que el hombre representa un fin en sí mismo y debe estar investido de los valores supremos que se encuentran por encima de los valores culturales y estatales. Los valores del Estado, a través de sus instituciones sociales, sólo tienen sentido en la medida en que se ponen al servicio de aquél ya que no puede existir un interés público que se encuentre sobre el respeto a las personas.

Entre los primeros documentos en que se garantiza la protección de algunos derechos humanos está la Carta de Neuchatel, Suiza, promulgada en 1214 en la que se otorgan libertades a los habitantes de una ciudad. Un año después se conceden garantías de seguridad jurídica, de igualdad y libertad comercial, entre otras en la Carta Magna del Rey Juan Sin Tierra de Inglaterra.

A través del tiempo, existen otros varios documentos para la protección y defensa de los derechos humanos, entre ellos tenemos los que a continuación se mencionan:

- El *Bill of Rights* dado por el Rey Enrique III de Inglaterra en el año de 1225, el cual afirmaba que sólo mediante juicio legal y ante sus pares se podía arrestar y desposeer a algún sujeto;
- El *Bill of Petition* o Petición de Derechos, presentado a Carlos I de Inglaterra por el Parlamento y aceptada por el Rey en 1628, en donde

también se protegía a los hombres en situación de arresto, juicio y pago de contribuciones; y

- El *Habeas Corpus*, promulgado en Inglaterra en 1679, que ratificaba y ampliaba los aspectos expresados con anterioridad.

Ya en la época moderna se encuentran los siguientes:

- *La Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia* en 1776, donde se abordan los derechos humanos con toda precisión
- *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* realizada durante la Revolución Francesa en 1789, que reconoce los derechos del hombre por el simple hecho de serlo. Concede a los derechos humanos el carácter de Universales y es a partir de esta declaración que se incorporaron a las constituciones de diversos países, ampliando la perspectiva de los derechos humanos en varios casos.

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

En efecto, por derechos humanos debemos entender, aquel conjunto de garantías de importancia fundamental intrínsecas a todos los seres humanos sin excepción, por razón de su sola pertenencia al género humano. Tales derechos se hayan sustentados en valores éticos cuyos principios se han traducido históricamente en normas de derecho nacional e internacional con una connotación de justicia y legitimidad política.

No siempre los derechos humanos se han llamado así, han tenido diferentes denominaciones en el devenir histórico de la humanidad. Se les ha llamado: Derechos Naturales, Derechos Innatos, Derechos Individuales, Derechos del Hombre y del Ciudadano, Derechos del Hombre, del Ciudadano y del Trabajador, Derechos Fundamentales o Derechos Esenciales del Hombre, Libertades Fundamentales y Derechos Públicos Subjetivos. Es hasta el mes de diciembre de 1948, cuando al ser promulgada la Declaración Universal de Derechos Humanos se utiliza precisamente la expresión "Derechos Humanos".

Este conjunto de derechos poseen características de gran importancia que a continuación brevemente enunciaremos:

- Universales: en razón de que el propio nombre de estos derechos nos sugiere que la clase de sus beneficiarios está integrada por todos los seres humanos que habitan la tierra; su posición no está restringida a subclases de individuos humanos, ni se extienden más allá de la especie humana.
- Incondicionales: no se encuentran sujetos a condición alguna, puesto que se encuentran supeditados únicamente a los lineamientos y procedimientos que determinen los límites de dichos derechos.
- Inalienables: En el sentido de que los Derechos Humanos no pueden perderse, renunciarse o transmitirse por propia voluntad.

Sin embargo, los derechos humanos no son del todo ilimitados; es decir, tienen restricciones en cuanto a la forma de utilizarlos o ejercerlos, puesto que los derechos de un sujeto terminan donde comienzan los de sus semejantes.

En nuestro país se adoptó la denominación "Garantías Individuales" para hacer referencia a los derechos humanos. Éstas se encuentran plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en el año de 1917, en los artículos del 1 al 29, del 34 al 36 y en el 123. Resulta oportuno señalar que Derechos Humanos y Garantías Individuales no son sinónimos, puesto que las personas en México, además de gozar de las garantías señaladas, también lo hacen del conjunto de prerrogativas otorgadas por Tratados, Pactos o Convenios que México ha tenido a bien ratificar de acuerdo con lo establecido en el artículo 133 Constitucional; es por ello que el concepto Derechos Humanos es mucho más amplio.

En forma breve haremos alusión a algunas de las Declaraciones y Tratados que México se ha comprometido a respetar para sus habitantes.

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 2 de mayo de 1948.
- Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

- Declaración de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1963.
- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1967.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 30 de abril de 1948 y ratificada por México el 11 de agosto de 1954.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer proclamada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 2 de mayo de 1948 y ratificada por México el 24 de marzo de 1981, sin interposición de reserva o declaración interpretativa alguna.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952 y ratificada por México el 23 de marzo de 1981, sin interposición de reserva o declaración interpretativa alguna.

2. El Ombudsman

En la medida en que la actividad gubernamental crece y la administración pública se amplía; en el grado en que se diversifican los organismos oficiales y los trámites administrativos se complican, también aumenta el riesgo de transgresión de los derechos fundamentales de las personas, en particular de los grupos más vulnerables, en virtud de que las oportunidades de fricción se multiplican entre los órganos de poder gubernamentales y las personas.

De hecho, los procesos de urbanización, característica relevante de nuestro siglo, a la par que la dinámica social, nunca antes tan acelerada como hoy en día, son fenómenos que han propiciado la ampliación de la función gubernamental en sus diferentes ámbitos, federal, estatal y municipal. Por desgracia, paralelamente a ello, también ha aumentado la incidencia de faltas al respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Tales fenómenos se comprenden por el proceso democratizador que en los últimos diez años se registra en América Latina. En efecto, hay evidencias claras de la apertura en la toma de decisiones y de la alternancia en el poder. Sin embargo, el futuro es incierto ante el avance gradual del narcotráfico; la ampliación de la pobreza en sectores mayoritarios de la población; la extremada polarización de la riqueza; la corrupción y la concentración del poder; expresada con actitudes prepotentes, discriminatorias y arbitrarias; todos ellos factores que agudizan cada vez más los rezagos sociales, y por ende, las posibilidades de fricción de la población con la autoridad.

Enfrentar los retos y la realidad actual implica necesariamente fortalecer la democracia, y entre las formas más prácticas de hacerlo está el mejoramiento de los sistemas electorales, así como la creación de nuevas instituciones tales como tribunales administrativos; y, desde luego, el Ombudsman.

Ante el abuso de autoridad, son insuficientes las instancias para la presentación de inconformidades, traducidas en quejas. En los casos en que esto es posible, los procedimientos son complicados, lentos y costosos, obsoletos ante una sociedad que pugna por un mayor equilibrio entre la autoridad del gobierno y la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.

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

Esta urgente necesidad de control del poder cristaliza en la creación del Ombudsman como un órgano ajeno a los gobiernos; esto es, el Ombudsman es un órgano del Estado, no del gobierno, a la vez que el mismo se caracteriza por ser constitucional, independiente, autónomo, imparcial, expedito, racional, gratuito, con neutralidad política, antiburocrático e inviolable.

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

Las características que lo definen nos remiten forzosamente a un esquema democrático. Ciertamente, esta institución sólo puede darse en un ambiente de tal tipo, donde exista un interés real de las autoridades para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de las personas, ya que es un instrumento en contra de la arbitrariedad y la impunidad de la propia autoridad.

3. Las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos

Si bien la institucionalización del ombudsman, a nivel nacional y estatal representa un avance significativo en la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, esta función cobra especial relevancia en el ámbito municipal, porque es ahí donde se encuentra la población más necesitada y, por ende más vulnerable de la sociedad.

En un proceso mundial de ampliación de las atribuciones de este tipo de instituciones, se creó en nuestro país el Ombudsman Nacional en 1990. Como respuesta a este hecho, se crearon posteriormente los Ombudsman Estatales por mandato Constitucional. En nuestra Entidad este hecho ocurrió a partir del 20 de octubre de 1992, con la publicación de la Ley que crea el Organismo Estatal de Derechos Humanos; y dos años más tarde, en enero de 1995, se ordenó la creación de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, como instancias autónomas en sus atribuciones, y facultades necesarias para que sean los órganos de contacto directo del servicio en materia de derechos humanos con la población y a la vez canales entre ésta y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Las atribuciones de las instancias municipales son amplias, reflejan la clara intención de contar en el ámbito municipal con un órgano capaz de dar respuesta eficaz al reclamo de la población en el aspecto que nos ocupa. Entre otras atribuciones, especificadas en el Decreto publicado el 6 de enero de 1995 que sustenta su creación, encontramos las siguientes:

- Recibir las quejas de la población y remitirlas a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México;
- Informar a ésta acerca de presumibles violaciones a los derechos humanos, conciliar las quejas que por su naturaleza lo permitan de conformidad con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México;
- Llevar el seguimiento de las Recomendaciones que el organismo Estatal emita al Ayuntamiento;
- Vigilar que se elaboren y rindan oportunamente los informes correspondientes;
- Promover, fortalecer e impulsar la protección de los derechos humanos;

- Brindar asesoría, en especial a grupos vulnerables; y
- Organizar actividades a efecto de promover el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos.

Ahora bien, en contraste con los contenidos legales, las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en estos dos primeros años de labor, presentan en la realidad insuficiencia de apoyos, sueldo inadecuado, insuficiencia o carencia de viáticos y de recursos materiales, así como carencia de oficinas, teléfono, medios y presupuesto para la realización y participación de eventos; también adolecen de recursos humanos, como personal de apoyo y secretarial.

Por estas razones, su labor se ha visto seriamente obstaculizada, existiendo una gran dificultad en la comunicación con las oficinas centrales, y limitación en el servicio que prestan. Se registra falta de operación de estos órganos o retraso en la presentación y tramitación de quejas y de su seguimiento. De hecho, en todo el Estado, de las 97 Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos formalmente constituidas hasta el mes de abril del presente año, no todas tienen un funcionamiento regular.

Por lo antes señalado y dada la preocupación que tiene la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México porque estas instituciones municipales protectoras de derechos fundamentales cumplan con la función para la que fueron creadas, se tiene diseñada una estrategia que comprende capacitación a su personal, realización de reuniones regionales, brindarles apoyo directo por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para participar en los eventos que estas Coordinaciones organizan, ofrecer asesorías en forma permanente así como dotarles de bibliografía y material documental. Con el fin de ofrecer el respaldo moral que estas instancias requieren, también se organiza un evento formal para las tomas de protesta de los responsables en cada uno de los casos. En ellas se hace la inauguración de sus oficinas y un representante de esta Comisión de Derechos Humanos da un mensaje alusivo.

En lo referente a la capacitación, se tiene una jornada mensual dirigida a los titulares y personal de apoyo de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, aunque todavía se cuenta con un porcentaje reducido de asistencia. Es así que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, inició a partir del mes de enero próximo pasado un Seminario dirigido a los recientemente nombrados Coordinadores Municipales de Derechos Humanos, en razón del cambio de administración municipal en el Estado de México. Para todos aquéllos que fueron ratificados por sus respectivos Ejecutivos Municipales, se organizó un Diplomado. El propósito, en ambos casos, fue el de otorgar a estos servidores públicos los

conocimientos mínimos necesarios que deben poseer para el buen desempeño de su labor, así como buscar su sensibilización respecto a la tan importante función encomendada.

Se han celebrado también reuniones de manera sistemática a fin de conocer la problemática que enfrenta el funcionamiento de tales órganos. Estas reuniones han tenido como consecuencia el planteamiento de propuestas, entre las que se pueden comentar: la necesidad de un diagnóstico individualizado por cada Coordinación Municipal con el objeto de conocer el contexto demográfico, económico, político, cultural, así como detallar las condiciones laborales existentes (bienes inmuebles y muebles *ex profeso* para su labor, medios de comunicación, medios de transporte o viáticos, relación del personal que trabaja en ellas y salario que percibe, etc.), elaboración de un directorio de las organizaciones no gubernamentales que laboren en su municipio, la detección de los grupos vulnerables existentes y, en general, se precisa plantear la problemática que enfrentan cada una de estas instancias a fin de determinar las condiciones prevalecientes que inciden en su labor.

Ahora bien, ¿Cuáles son los resultados del funcionamiento de estos órganos en un poco más de dos años que tienen de operar?

La respuesta a esta pregunta desde el terreno práctico nos remite necesariamente a reflexionar sobre algunas condicionantes básicas. Más importante que los esfuerzos de la Comisión Estatal por consolidar las Coordinaciones Municipales, debe ser que surja en los propios ayuntamientos la firme intención de brindar protección a los derechos humanos de sus gobernados contra los excesos o ineficiencias de sus propios funcionarios públicos. Entonces, en primer lugar, debe existir una decidida voluntad política de impulsar este tipo de órganos por parte de todo el personal integrante del Ayuntamiento. En algunos casos existe la idea equívoca de que una instancia cuya función es proteger a la población de la conducta ilegítima de los servidores públicos que atentan contra los derechos fundamentales de las personas, representa una amenaza a la propia autoridad. De ahí que el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos se cuide en el sentido de garantizar fidelidad absoluta a la autoridad municipal con lo que se incurre en la violación de los principios de independencia y autonomía, características fundamental de cualquier Ombudsman, como ya se ha apuntado.

Por lo tanto, las autoridades municipales deben prever que sus funcionarios públicos se mantengan dentro de estándares de eficiencia y respeto a la población, es decir, en el contexto de un verdadero servicio público. La mejor forma de lograrlo es mediante el funcionamiento eficaz de un ombudsman.

Cabe comentar un asunto de importancia, las relaciones de los Organismos No Gubernamentales Pro Derechos Humanos con las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos. Desde el momento en que ambas tienen un fundamento legal que las sustenta y objetivos confluyentes, deben funcionar de manera coordinada y complementaria. Como labor conjunta entre ambos tipos de organizaciones debe realizarse de manera armónica.

En la actualidad encontramos algunos ejemplos de firme determinación y apoyo a las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en Tlalnepantla, Tepetzotlán, Cuautitlán Izcalli, Tecámac, Valle de Chalco, Valle de Bravo, Huixquilucan, Almoloya de Juárez, Ecatepec, Cuautitlán, Tenango del Valle y La Paz, entre otras.

Características comunes en todas ellas son: contar con un espacio para el desempeño de su labor, nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos con un perfil idóneo; es decir, con el conocimiento básico en materia de derecho, con un amplio sentido de responsabilidad social, profesionales en su desempeño, con una gran solvencia moral, comprometidos con su comunidad y poseedores de un gran valor civil a fin de enfrentar a un sinnúmero de autoridades o servidores públicos prepotentes, autoritarios, corruptos, y en ocasiones, impunes.

Por supuesto, entramos ya a otras de las características relevantes de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos, su independencia y autonomía. Por su naturaleza, estos órganos deben ser totalmente independientes de los gobiernos municipales y su coordinador debe actuar con plena libertad. No es posible pensar que se les vincule con intereses del grupo gobernante o con intereses políticos de alguna especie. La independencia y autonomía de tales instancias es la única forma de garantizar que su labor sea imparcial, imbuida de plena autoridad moral y, por tanto, racional y neutra políticamente hablando, en una palabra: eficaz. Conseguirlo no es sencillo, reclama un verdadero compromiso social, una actitud de profundo respeto a los gobernados, un auténtico deseo de superación profesional conjunta, un interés genuino de realizar un servicio público pleno y una exigencia apremiante por lograr mejores resultados en la labor pública.

Apenas iniciamos la institucionalización de la cultura de los derechos humanos en el país en general y en el Estado de México, en lo particular, y encontramos experiencias muy alentadoras al respecto.

En virtud de la trascendente labor que las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos deben realizar, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por su parte, no escatimará esfuerzos y velará porque posean de manera efectiva las características a que alude la legislación de la materia, pero necesariamente

requiere de la convicción y apoyo decidido de todos los servidores públicos en los municipios, principalmente de los titulares del Ejecutivo Municipal, para contar con un instrumento indispensable en toda sociedad democrática y en todo Estado de Derecho, a fin de lograr la legitimidad que a través de su ejercicio adquieren autoridades y funcionarios públicos ante la sociedad, que se fortalecerá cada vez que se logre que las autoridades sometan su actuación a la norma jurídica con base en los criterios de justicia, respeto y dignidad humana que en forma ineludible, conllevan al respeto a los derechos humanos de toda persona.