

EXPEDIENTE No: ****
RESOLUCION: RECOMENDACIÓN No.
28/2011
AUTORIDAD
DESTINATARIA: AYUNTAMIENTO DE
CULIACÁN

Culiacán Rosales, Sinaloa, a 8 de agosto de 2011

LIC. EN Q.F.B.
MTRO. EN DESARROLLO HUMANO
HÉCTOR MELESIO CUÉN OJEDA,
PRESIDENTE MUNICIPAL DE CULIACÁN, SINALOA.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa (CEDH), con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º; 2º; 3º; 4º Bis y 77 Bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; 1º; 7º, fracción III; 16, fracción IX; 57 y 59 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, así como 1º; 4º; 77; 94; 95 y 96 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente iniciado de oficio y posteriormente ratificado con número ****, con motivo de las diversas notas periodísticas y posteriores hechos ratificados y presentados, mismos que fueron publicados en diversos medios de comunicación masiva, mediante las cuales se denuncia la inconformidad contra ese cabildo municipal respecto el *“Decreto en el que se establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Municipio de Culiacán”* (en adelante el “DECRETO”) y vistos los siguientes:

I. HECHOS:

Los días 14, 15, 16, 17, 24, 25, 26 y 28 del mes de marzo del año en curso, se publicaron diversas notas periodísticas en diferentes medios de comunicación masiva en las que de manera particular se denuncia que el Ayuntamiento de Culiacán excluye o restringe la participación ciudadana en la toma de decisiones de los organismos descentralizados.

En atención a lo anterior, atentos a lo dispuesto por el artículo 58 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, este organismo estatal inició de oficio la investigación respectiva.

II. EVIDENCIAS

Para la debida integración del expediente de queja, se realizaron las siguientes actuaciones.

1. Se identificaron diversas notas periodísticas de fechas variadas publicadas en los principales medios de comunicación masiva en Culiacán, Sinaloa, tituladas “Excluye Cuén de poder a sociedad”; “Excluye Cuén a ciudadanos”; “Retocesos eliminar participación”; “Reprueba la IP exclusión social en el Ayuntamiento”; “Aplica el Alcalde ley cangrejo”; “Es un grave retroceso eliminar participación” “Reprueban reformas en decreto municipal”.

2. Oficio número **** de fecha 29 de marzo de 2011, mediante el cual se solicitó al Secretario del H. Ayuntamiento de Culiacán un informe detallado sobre los actos que refieren las denuncias públicas, en el que se hicieran constar los antecedentes, los fundamentos y motivación de acción u omisión que en ellas se reclaman.

3. Escrito de fecha 30 de marzo de 2011, suscrito por N1, en representación de organismos y ciudadanos afines, a través del cual solicitan la atención y orientación en el seguimiento al Decreto Municipal No. 4 de Culiacán, en virtud de que, a su juicio, el citado decreto centraliza la administración de organismos descentralizados y elimina la participación ciudadana.

4. Oficio número **** fechado el 11 de enero de 2011 (sic), recibido el 5 de abril del año en curso, mediante el cual el Secretario del H. Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, rindió el informe solicitado.

En dicho oficio el servidor público referido manifestó lo siguiente:

“En relación a su oficio con número de folio ****, Expediente No. ****, de fecha 29 de marzo del año en curso, a través del cual hace usted del conocimiento de esta Secretaría del inicio de oficio de la investigación por actos a los que califica de “presuntamente transgresores de derechos humanos”, derivados de la expedición del decreto municipal número 04 que contiene el *Decreto por el que se establecen las bases generales de organización y funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa* –en adelante aludido como el Decreto–, y respecto del cual solicita se informe lo en ese oficio enumerado, me permito expresar lo siguiente:

1. En relación con el punto 1, como es de dominio público, las diversas expresiones ciudadanas relacionadas con el Decreto consisten básicamente en la sedicente exclusión de los ciudadanos en la

integración de los órganos de gobierno de los organismos descentralizados de la administración pública de Culiacán, Sinaloa. Por lo que respecta a los antecedentes, fundamentos y motivación del Decreto objeto de las referidas denuncias ciudadanas, éstas se encuentran (así como el texto normativo íntegro) en la copia certificada que se anexa al presente y que se identifica con el inciso a).

2. Por lo que respecta al punto 2, el Decreto es producto de la facultad reglamentaria municipal concretada a través de su órgano de gobierno dotado de facultad para ello –el H. Ayuntamiento– constituido en sesión de Cabildo, de conformidad con las disposiciones constitucionales legales y reglamentarias aplicables. El contenido del Decreto, como su misma denominación indica, únicamente establece bases generales que tienen como objeto uniformar el funcionamiento y organización de los organismos descentralizados que en él se contemplan, acorde con la doctrina del Derecho Administrativo que califica a los organismos descentralizados de la administración pública como entes técnicos cuya especialización supone la independencia de la administración centralizada, a la par que le dota de personalidad jurídica y patrimonio propios. Así, los organismos descentralizados, a decir de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez –Elementos de Derecho Administrativo, Limusa, 1999– se “crean por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la administración centralizada, cuya estructura impide celeridad o especialización de las funciones a su cargo”. No obstante, en la especie se trata de un Decreto –no huelga reiterar– que únicamente establece las bases de organización y funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública municipal y, por otra parte, uniforma los órganos de gobierno de dichos entes, al prever su integración mixta en la que concurren tanto servidores públicos municipales como representantes de la sociedad civil con el carácter de vocales ciudadanos. Expuesta así la teleología del Decreto, producto de la facultad reglamentaria municipal, válido en cuanto a las formalidades de su elaboración y vigente a virtud de la publicación en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado, el Decreto no riñe con los postulados constitucionales, filosóficos y jurídicos del Estado Democrático de Derecho, en cuyo tipo ideal el poder se sujeta a las normas, a principios y valores y le dota de contenido material al ceñirlo al tipo democrático del ejercicio del poder.
3. Los *valores* que se mencionan en el numeral 3 del oficio en cita son, claramente, auténticos principios del constitucionalismo contemporáneo, que al tiempo que informan el contenido normativo de

la Constitución hacen de referentes ineludibles de la interpretación de los jueces constitucionales. El Decreto es un documento orgánico. Aún con esa prevención hecha, la apertura a la representación ciudadana en los órganos de gobierno de los organismos descentralizados constituye sin lugar a dudas la prevención normativa del ejercicio de los derechos de libertad, igualdad y demás *valores superiores* referidos en el oficio cuya atención nos ocupa.

4. El contenido del Decreto no mina los derechos de nadie, no los restringe, limita o vulnera. No hay previsión normativa alguna que atente contra la dignidad humana en el Decreto. Ésta es, qué duda cabe, uno de los dos pilares fundamentales que soportan al Estado constitucional.
5. Todos los ciudadanos tienen oportunidad de participar en los consejos directivos de los organismos descentralizados de la administración pública municipal. En todo caso, habrá de observar los mecanismos o procedimientos que el propio Decreto establece para integrar los referidos órganos de gobierno de los citados organismos descentralizados. Se trata, ya he expresado, de un ordenamiento orgánico.
6. En relación con el punto número 6, inciso a), en documento adjunto remito a usted un ejemplar de la iniciativa de reforma al Decreto en el cual se exponen las consideraciones que motivan su presentación y, en su caso, aprobación por el H. Ayuntamiento reunido en sesión de Cabildo. Al respecto, en sesión pública ordinaria de Cabildo celebrada el día viernes 25 de marzo de 2011, se aprobaron las enmiendas al Decreto Municipal número 04 que contiene el *Decreto por el que se establecen las bases generales de organización y funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa*. Su contenido, como se puede apreciar, no atenta contra la Ley Fundamental ni contra los instrumentos de derechos humanos. Por el contrario, en la enmienda, y con base en las expresiones ciudadanas reclamantes de una eventual exclusión de la participación social en los órganos de gobierno de los organismos descentralizados que abarca el Decreto, se modificó el artículo 16 para incorporar en el seno de los consejos directivos a 3 vocales ciudadanos para garantizar, así, la participación social de los culiacanenses en la composición de dichos órganos de gobierno. La inclusión, otra vez y como necesaria e invariablemente resulta, habrá de darse conforme con los procedimientos establecidos en el Decreto, los cuales no significan limitación alguna en el ejercicio de los derechos humanos, ni atentan siquiera contra la progresividad de los derechos humanos, entendida la participación ciudadana como tal. Así entendido, establecer mecanismos de participación social en los organismos

descentralizados supone un mero criterio de incorporación a éstos, pero no, de manera alguna, una limitación, restricción o menoscabo de los derechos.

Por otra parte, no omito manifestar que la nueva configuración de los organismos descentralizados, en cuanto a sus órganos de gobierno se refiere, amplían la participación ciudadana en algunos casos, como es el del organismo descentralizado denominado "Rastros de Culiacán", que actualmente no incluye a miembros de la sociedad civil en su órgano directivo. Con la reforma al Decreto ahora existirán 3 vocales ciudadanos. Esa apertura ¿limita o restringe los derechos humanos o atenta contra su progresividad?

Adjunto la información siguiente:

a) Iniciativa de Decreto por el que se establecen las bases generales de organización y funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa.

b) Oficio número ****, de fecha 17 de febrero de 2011, con el que se turna la iniciativa a que alude el inciso a) a la Comisión de Gobernación del H. Ayuntamiento.

c) Copia certificada del dictamen emitido por la Comisión de Gobernación que aprueba el Decreto de mérito.

d) Copia certificada de las actas levantadas por la Comisión de Gobernación con motivo de la discusión deliberativa respecto de las iniciativas de Decreto y de reformas a éste.

e) Iniciativa de reforma al Decreto por el que se establecen las bases generales de organización y funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa.

Respecto del acta de Cabildo que contiene la deliberación y aprobación de la reforma al Decreto me permito hacer de su conocimiento que toda vez que está sujeta a su aprobación por parte del H. Pleno Municipal, en una próxima sesión de Cabildo, conforme lo prevé el artículo 62, fracción V, del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa no se adjunta al presente oficio. Sin embargo, una vez que sea aprobada por el pleno Municipal en una siguiente sesión de Cabildo, sin

más demora le será enviada para los efectos que considere pertinentes.”

5. Oficio número **** de fecha 6 de abril de 2011, mediante el cual de nueva cuenta este organismo estatal solicitó al Secretario del Ayuntamiento de Culiacán rindiera el informe completo y en los términos solicitados anteriormente.

6. Oficio número **** de 7 de abril de 2011, a través del cual esta Comisión Estatal solicitó al Presidente Municipal de Culiacán, adoptara las medidas cautelares no sujetas a término encaminadas a garantizar el derecho humano a la participación frente a esa administración municipal, necesaria para lograr una mayor transparencia en las decisiones, una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos y un mayor control del poder público.

7. Oficio número **** de fecha 8 de abril de 2011, por el cual el Secretario del Ayuntamiento de Culiacán dio respuesta a la solicitud de la adopción de medidas cautelares, comunicando lo que a continuación se detalla:

“En relación con su oficio con número de folio ****, Expediente No. *****, de fecha 7 de abril del año en curso, dirigido al ciudadano Presidente Municipal M. C. Héctor Melesio Cuén Ojeda, por acuerdo suyo y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52, fracción II, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa y 34, fracción XXV, del Reglamento Interior de Administración del Municipio de Culiacán, Sinaloa me permito dar atenta respuesta a los planteamientos expresados en el oficio *ut supra*, en los términos siguientes:

Toda vez que el tema principal de su comunicación oficial consiste en la solicitud –ese es el vocablo en ella empleado– hecha al ciudadano Presidente Municipal para que “adopte las medidas cautelares (...) encaminadas a garantizar el derecho humano a la participación ...”, dado que de la información proporcionada a esa Comisión mediante el oficio número **** de los folios de esta Secretaría, afirma usted que se advierten elementos por los que se presumen que de ser ciertos se violentarían derechos humanos y, en su caso, como afirma, ello dificultaría la reparación de los daños eventualmente causados por la observancia de la norma en torno de la cual realiza esa Comisión la investigación cuya atención nos ocupa. En mérito de ello, y por la genérica aseveración citada, a efecto de determinar siempre conforme con apego al orden jurídico la eventual –si procediera– adopción de medidas cautelares requeridas, muy comedida y respetuosamente le suplico explicito cuáles son esos elementos cuya

existencia aduce existir y que, consecuentemente, violentaría derechos humanos.

Por otra parte, solicito también se indique qué medidas cautelares resultarían eventualmente procedentes implementar y con fundamento en qué disposiciones normativas; esto último, en atención al principio de legalidad, rasgo identitario del Estado de Derecho de cuya garantía también se ocupa ese órgano de relevancia constitucional.

Respecto de las medidas cautelares indicadas en la página 2 de su oficio, se informa lo siguiente:

Por lo que hace a la primera, se está indicando que el ciudadano Presidente Municipal no observe un decreto cuya validez y vigencia le dotan de fuerza normativa. Atenderla en sus términos implicaría transgredir una norma que forma parte del derecho positivo vigente, así sea de carácter reglamentario municipal. En todo caso, existen procedimientos normativos dirigidos a revertir desde la propia norma una situación de hecho, siempre que se observe el mismo procedimiento establecido para la producción normativa.

En cuanto a la segunda, sin demérito de lo que acertadamente se califica en el oficio *ut supra* como medida favorecedora de la participación ciudadana, le suplico explicito el alcance de la expresión gramatical con que le indican al ciudadano Presidente Municipal que dichos actos implementados favorecedores “deberán ratificarse por los causes (sic) constitucionales y legalmente válidos” a fin de estar en aptitud de atenderla con la diligencia que el asunto amerita.”

8. Oficio número ** de 11 de abril de 2011, suscrito por el Secretario del Ayuntamiento de Culiacán, mediante el cual remitió el informe que se le había solicitado con oficio número ****.**

“En los términos indicados en el párrafo cuarto de su oficio con número de folio ****. EXPEDIENTE No. ****, de fecha 6 de abril de 2011, de fecha 6 de abril de 2011, muy atentamente y respetuosamente me permito remitirle la documentación siguiente, la cual se relaciona numéricamente con los puntos indicados en su escrito. Enumero la información:

1. Toda vez que lo que interesa para el asunto que nos ocupa es la parte del acta de la sesión ordinaria de Cabildo celebrada el día 25 de marzo de 2011, atinente a la deliberación y aprobación edilicia de la reforma al Decreto materia de sus oficios, en documento adjunto envió a ese órgano constitucional autónomo copia certificada de las páginas 55 a 76 del acta

número 6 de las sesiones ordinarias de Cabildo, correspondiente a la sesión celebrada la fecha antes señalada, que contiene los acuerdos números 13 y 14 por los cuales se aprueba, en lo general y en lo particular, respectivamente la reforma y adiciones al Decreto referido.

2. A pesar de la deficiente redacción contenida en el numeral 2 de su oficio, y en observancia de nuestra absoluta disposición a colaborar con ese órgano, expreso a usted que no es materialmente posible establecer una fecha futura para la deliberación de un asunto que ya fue resuelto; por tanto, no hay materia para atenderle, precisamente porque como bien reconoce en el numeral 1 de su comunicación oficial, dichas deliberación y aprobación ya tuvieron lugar en la sesión indicada en el punto anterior, tal como da cuenta la copia certificada adjunta a que se refiere el punto 1 de este oficio.

3. El documento enviado es una copia fiel de la iniciativa turnada a la Comisión de Gobernación para sus efectos reglamentarios. En todo caso, aquélla constituye un borrador de trabajo de la propia Comisión. Así, el texto que aparece emborronado en la página 2, antepenúltimo párrafo, dice “absoluta” la cual fue suprimida por la Comisión, en ejercicio de sus atribuciones. Por lo que respecta a la página 3, fracción VII, el texto normativo preciso es el siguiente: “Tres Vocales Ciudadanos designados por la Junta Directiva por mayoría de sus integrantes”. No huelga reiterar que en la especie se trata de la iniciativa de reformas y como tal, se insiste, constituye un insumo de trabajo de la Comisión de ahí que aparezca con tachaduras. El texto válido y vigente citado literalmente es el mismo publicado en la página 4 del Periódico Oficial de 1 de abril de 2011.

4. No existe tal dado que la reforma aludida fue aprobada ya como se acredita con la copia adjunta a que se refiere el numeral 1 y que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 1 de abril de 2011. Dicha reforma está contenida en el Decreto Municipal número 5 publicado en las páginas 2 a 5 del citado Periódico Oficial.

5. Respecto de este numeral, en los párrafos subsecuentes se indican los artículos de cada uno de los decretos o reglamentos de creación de los organismos descentralizados que se derogan de conformidad con el artículo segundo transitorio del Decreto que establece las bases generales de organización y funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública del municipio de Culiacán, Sinaloa. Así mismo, seguido de la denominación del decreto o reglamento de que se trate se indica la fecha de su publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, referido en adelante como POE. El orden que se sigue es el mismo

en que aparecen referidos dichos organismos en el artículo 3 del Decreto que establece las bases generales, a saber:

I. Reglamento del Instituto Municipal de Vivienda del Municipio de Culiacán, Sinaloa publicado en el POE de 1 de octubre de 2008.

Artículos 8, 9, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19 y 20.

II. Decreto que crea el Organismo Público Paramunicipal denominado “Instituto M. I. A.”, publicado en el POE de 5 de mayo de 2010.

Artículos 7, fracciones I y II, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 23, y 24.

III. Decreto que crea al Organismo Público Paramunicipal denominado “Instituto Municipal de Cultura Culiacán”, publicado en el POE de 17 de enero del 2007.

Artículos 13, 14, 15, 16, y 17.

IV. Decreto que crea el Organismo Público Paramunicipal denominado “Instituto Municipal de la Juventud de Culiacán, Sinaloa”, publicado en el POE el 18 de enero de 2008.

Artículos 9, 11, 12 y 13.

V. Decreto que crea el Organismo Público Paramunicipal denominado “Instituto Municipal de las Mujeres de Culiacán, Sinaloa”, publicado en el POE el 26 de enero de 2007. Disposiciones que se derogan:

Artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20.

VI. Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, Sinaloa:

a) Decreto de creación publicado en el POE de 21 de enero de 2004. Artículo 15, fracciones I y XV.

b) Reglamento Interior publicado en el POE de 3 de agosto de 2007. Artículos 13 y 14.

En ambos casos, conforme con el artículo tercero transitorio del Decreto Municipal número 5 de Culiacán, que reforma y adiciona diversas disposiciones del Decreto de las bases de organización y funcionamiento varias veces aludido, publicado en el POE de 1 de abril de 2011.

VII. Decreto municipal número 18 que crea el Organismo Público Paramunicipal denominado “Instituto Municipal del Deporte y la Cultura Física”, publicado en el POE de 12 de julio de 2006.

Artículos 4, 5, 6, 7 y 8.

VIII. Decreto de creación del Organismo Público Paramunicipal denominado “Parque Licenciado Ernesto Millán Escalante”, publicado en el POE de 20 de diciembre de 1989.

Artículos 4, 5, 6 y 7.

IX. Decreto que instituye un Organismo Público Descentralizado que se denominará “Rastros del Municipio de Culiacán”, publicado en el POE de 11 de marzo de 1983.

Artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 13.

X. Reglamento Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Culiacán, Sinaloa”, publicado en el POE de 21 de junio de 2002.

Artículos 10, fracciones II y III; 15, 18 y 20.

XI. Decreto que crea el Organismo Público Paramunicipal denominado “Zoológico de Culiacán”, publicado en el POE de 21 de junio de 2002.

Artículos 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

9. Escrito de fecha 6 de agosto del presente año, por medio del cual los señores N2, N3 y N4, ratifican escrito presentado con anterioridad y solicitan se tenga ratificada la queja y formuladas manifestaciones de agravio con motivo de los actos llevados a cabo por el cabildo municipal.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El día 9 de marzo de 2011 se publicó en el periódico oficial “*El Estado de Sinaloa*”, el Decreto Municipal No. 4 de Culiacán, “Decreto por el que se establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa”.

De la exposición de motivos de dicho Decreto se desprende la necesidad de homologar los órganos de gobierno de los distintos organismos

descentralizados del municipio de Culiacán, a fin de que cuenten con un mismo modelo y, por otro lado, se estandarice la periodicidad de sus sesiones ordinarias.

También apunta que con el propósito de homologarlos, se optó porque los órganos de gobierno de los organismos descentralizados lleven la denominación de Junta Directiva, integrada por servidores públicos.

Asimismo, se determinó que el Presidente Municipal de Culiacán sea quien proponga al Director General de los organismos descentralizados.

La participación ciudadana al seno de los organismos descentralizados se canaliza por conducto de los consejos consultivos.

De igual manera, el Decreto aludido prevé que los consejos consultivos de los organismos descentralizados dejen de funcionar a partir de la entrada en vigor del referido Decreto.

En virtud de que dicha publicación oficial y la entrada en vigor del Decreto mencionado suscitó diversas manifestaciones ciudadanas, el Presidente Municipal de Culiacán propuso adicionar enmiendas al Decreto Municipal No. 4, que contiene el “Decreto por el que se establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa”.

La enmienda aludida fue aprobada en sesión pública ordinaria de cabildo de Culiacán, Sinaloa y posteriormente publicadas el día 1º de abril de 2011 en el periódico oficial *“El Estado de Sinaloa”*, a través del Decreto Municipal No. 5 de Culiacán “Decreto por el que se deroga la fracción VI, del artículo 3; y se adiciona una fracción VII y un último párrafo al artículo 16, y un segundo párrafo al artículo 18, todos del Decreto por el que se Establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa”.

Dichas enmiendas incorporan en el seno de la Junta Directiva de los organismos descentralizados de Culiacán a 3 vocales ciudadanos.

Con lo anterior, el Ayuntamiento de Culiacán afirma garantizar la participación social en los organismos descentralizados de Culiacán, Sinaloa.

En esa tesitura no podemos dejar de apuntar que el 26 de mayo de 2008 fueron publicadas en el periódico oficial *“El Estado de Sinaloa”*, Órgano Oficial del Gobierno del Estado, importantes reformas constitucionales locales en materia de derechos humanos.

Entre éstas se precisan, para el caso que nos ocupa, las siguientes:

“Artículo 1o. El Estado de Sinaloa, como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, se constituye en un Estado democrático de derecho, cuyo fundamento y objetivo último es la protección de la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes.”

Artículo 2o. En lo que atañe a su régimen interior la soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo sinaloense, el cual propugna como valores superiores de su orden jurídico y social, la libertad, la igualdad de derechos, la justicia, la solidaridad, el pluralismo político y la diversidad cultural.

Artículo 3o. El Estado de Sinaloa es libre y soberano en su régimen interior, sin más limitaciones que las expresamente establecidas por el Pacto Federal. Sus tareas fundamentales son promover el bienestar individual y colectivo de los sinaloenses, el desarrollo económico sustentable, la seguridad y la paz social, la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social y la equidad en las relaciones sociales.

Artículo 4o. Bis. En el Estado de Sinaloa toda persona es titular de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución, así como de los previstos en los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano. Su ejercicio implica deberes correlativos de respeto a los derechos de los demás y de solidaridad hacia la familia, los más desfavorecidos y la sociedad.

Los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculan a todos los poderes públicos. Serán regulados por ley orgánica, la cual respetará en todo tiempo su contenido esencial y su progresividad.

Artículo 4o. Bis C. Los derechos humanos a los que hace alusión esta Constitución se interpretarán de acuerdo con los siguientes principios:

I. Los derechos humanos deben interpretarse evitando la contradicción con el texto constitucional y propiciando el sentido que le sea más favorable.

II. Su sentido se determinará de conformidad con los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano aplicables y atendiendo los criterios de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, especialmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. Cuando resulten aplicables o en conflicto dos o más derechos humanos, se hará una ponderación entre ellos a fin de lograr su interpretación armónica, logrando que su ejercicio no signifique menoscabo a los derechos de los demás y prevaleciendo la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común y la equidad.

IV. Las únicas limitaciones admisibles son las previstas en el texto constitucional, mismas que deberán ser interpretadas restrictivamente.

V. Se deberá optar por el sentido más favorable a la persona y atendiendo a su progresividad.

VI. El interés superior del niño deberá tener consideración primordial por parte de los tribunales, autoridades administrativas u órganos legislativos, así como en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social. Dicho deber implica que el desarrollo del niño y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.”

VII. Ninguna interpretación podrá excluir otros derechos inherentes al ser humano que no estén previstos en la presente Constitución.”

Estos derechos reconocidos por nuestra Constitución local vinculan y se constituyen como una obligación directa de toda autoridad gubernamental.

IV. OBSERVACIONES

Del análisis lógico-jurídico practicado a las evidencias que integran el expediente número ****, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se observaron violaciones a derechos humanos a la igualdad, y seguridad particularmente en materia de participación, entendida como el mecanismo de ejercicio de derechos humanos, así como a la progresividad de los mismos, en agravio de la sociedad, particularmente de aquellas personas interesadas e involucradas en la participación social, atribuible a el cabildo de Culiacán, Sinaloa, en atención a las siguientes consideraciones:

De las evidencias a que se allegó esta Comisión se advierte que el “Decreto por el que se establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa” excluía de las juntas directivas de los organismos

descentralizados a los ciudadanos, estableciendo que éstas fueran integradas únicamente por servidores públicos.

Asimismo, determina que el Presidente Municipal de Culiacán sea quien proponga al Director General de los organismos descentralizados.

No obstante lo anterior, por enmienda realizada a dicho decreto, publicada en el periódico oficial *“El Estado de Sinaloa”* de fecha 1 de abril de 2011 se incorporó al seno del órgano de gobierno de mayor jerarquía de los organismos descentralizados a tres vocales ciudadanos, designados por la Junta Directiva por mayoría de sus integrantes.

Precisa que para la designación de los tres vocales ciudadanos, el Presidente de la Junta Directiva, esto es, el Presidente Municipal de Culiacán, invitará a los organismos empresariales, organizaciones sociales e instituciones académicas para que propongan a ciudadanos para ocupar dicho cargo. La Junta Directiva designará de entre las personas propuestas a dichos vocales.

Por último señala que tal encargo durará tres años.

A fin de determinar si la organización y estructura de operación prevista por el “Decreto por el que se establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa” y por el “Decreto por el que se derogaron la fracción VI, del artículo 3; y se adiciona una fracción VII y un último párrafo al artículo 16, y un segundo párrafo al artículo 18, todos del “Decreto por el que se Establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración del Municipio de Culiacán, Sinaloa”, transgrede derechos humanos, resultó necesario llevar a cabo un análisis y estudio de los decretos de creación y reglamentos de cada uno de los organismos descentralizados del Municipio de Culiacán.

De dicho análisis y estudio se desprende la existencia de once organismos descentralizados que se enlistan a continuación:

1. Instituto de Vivienda del Municipio de Culiacán, Sinaloa;
2. Instituto Modular Inés Arredondo (M.I.A);
3. Instituto Municipal de Cultura Culiacán;
4. Instituto Municipal de la Juventud de Culiacán, Sinaloa
5. Instituto Municipal de las Mujeres de Culiacán, Sinaloa
6. Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, Sinaloa
7. Instituto Municipal del Deporte y la Cultura Física;
8. Parque Licenciado Ernesto Millán Escalante;

- 9. Rastros del Municipio de Culiacán;
- 10. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Culiacán, Sinaloa;
- 11. Zoológico de Culiacán.

De los ordenamientos jurídicos que regulan cada uno de los organismos enlistados se desprende que de los once organismos descentralizados en 5 de ellos su órgano de gobierno se ha denominado: Junta Directiva siendo éstos los siguientes: Instituto de Vivienda del Municipio de Culiacán, Sinaloa; Instituto Municipal de la Juventud de Culiacán, Sinaloa; Instituto Municipal de Cultura Culiacán; Instituto Municipal del Deporte y la Cultura Física y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Culiacán, Sinaloa.

En 4 de ellos dicho órgano de gobierno se ha denominado Consejo Directivo, ello son: Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, Sinaloa; Instituto Municipal de las Mujeres de Culiacán, Sinaloa; Parque Licenciado Ernesto Millán Escalante y el Zoológico de Culiacán.

El órgano de gobierno del Instituto Modular Inés Arredondo M.I.A se ha denominado Consejo Ejecutivo, en tanto que el de Rastros del Municipio de Culiacán, Consejo de Administración.

Sin embargo, más allá de la denominación que se le daba a los órganos de gobierno hasta antes del “Decreto por el que se establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa” es necesario destacar a aquellos organismos en los que en el seno de sus órganos de gobierno tenían incorporados ciudadanos.

Tal es el caso del Instituto Modular Inés Arredondo M.I.A; el Instituto Municipal de Cultura Culiacán; el Instituto Municipal de las Mujeres de Culiacán, Sinaloa; el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, Sinaloa; el Parque Licenciado Ernesto Millán Escalante; Rastros del Municipio de Culiacán y el Zoológico de Culiacán.

A continuación se detalla la integración, el órgano de autoridad superior o suprema y el número de ciudadanos integrantes del órgano de gobierno de los siete organismos descentralizados citados en el párrafo anterior.

Organismos descentralizados	Integración	Órgano de autoridad superior o supremo superior	Número de ciudadanos integrantes del <u>órgano de</u>
-----------------------------	-------------	---	---

			<u>autoridad superior o supremo superior</u>
Instituto Modular Inés Arredondo M.I.A;	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Ejecutivo • El Consejo Consultivo y de Investigación • El Director General <p>Nombrado y removido por el Presidente Municipal a propuesta de los miembros del Consejo Ejecutivo</p>	El Consejo Ejecutivo integrado por 5 servidores públicos y 3 consejeros ciudadanos	3 consejeros ciudadanos
Instituto Municipal de Cultura Culiacán	<ul style="list-style-type: none"> • La Junta Directiva • El Director General <p>Nombrado y removido por el Presidente Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Comisario 	La Junta Directiva Integrado por 7 servidores públicos y 4 representantes ciudadanos	4 representantes ciudadanos
Instituto Municipal de las Mujeres de Culiacán	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Directivo • La Dirección General <p>Nombrada y removida por el presidente Municipal</p>	El Consejo Directivo integrado por 13 servidores públicos y 4 consejeras ciudadanas	4 Consejeras ciudadanas

<p>Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, Sinaloa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Directivo • El Director General <p>Designado y removido por el Consejo Directivo de entre una terna resultado de la convocatoria que para tal efecto se hubiese emitido y ratificado por el H. Ayuntamiento de Culiacán.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano 	<p>El Consejo Directivo 7 servidores públicos 7 vocales ciudadanos (6 nombrados por el cabildo a propuestas de organizaciones)</p>	<p>7 vocales ciudadanos</p>
<p>Parque Licenciado Ernesto Millán Escalante</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Directivo • El Director General <p>Propuesto por el Presidente Municipal y designado por el Consejo Directivo, así como al personal de confianza</p>	<p>El Consejo Directivo 3 servidores públicos 3 vocales ciudadanos 1 vocal electo por mayoría del sindicato Miembros honorarios benefactores del parque con voz pero sin voto 1 Comisario</p>	<p>3 vocales ciudadanos y benefactores del parque</p>
<p>Rastros del Municipio de Culiacán</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo de Administración • El Director <p>Nombrado y removido por el Consejo de Administración</p>	<p>El Consejo de Administración 6 servidores públicos (5 Municipales y 1 Estatal) 2 consejeros ciudadanos</p>	<p>2 consejeros ciudadanos</p>
<p>Zoológico de Culiacán</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Directivo • El Comisario • El Director General <p>Designado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Patronato 	<p>El Consejo Directivo 4 servidores públicos 3 ciudadanos 1 vocal por cada fracción política representada en el cabildo 1 vocal representante de los trabajadores del Ayuntamiento 1 ó más miembros benefactores del Zoológico</p>	<p>3 ciudadanos y benefactores del Zoológico</p>

Lo anterior significa que hasta antes del “Decreto por el que se establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa”, los siete organismos descentralizados del Municipio de Culiacán enlistados contaban con la participación de ciudadanos en la toma de decisiones, tanto administrativas como operativas, como de control y vigilancia en materia de uso de recursos públicos, rendición de cuentas y transparencia.

Del análisis de este rubro, destacan diversos aspectos.

El primero: De los once organismos descentralizados del municipio de Culiacán, Sinaloa; siete de ellos contaban con participación ciudadana, lo que representaba el 63%; es decir, que la mayoría de los órganos de autoridad superior contaban con participación social.

El segundo: De los siete organismos descentralizados con participación ciudadana al interior de su órgano superior de gobierno, 1 de ellos contaba con dos consejeros ciudadanos; 3 con tres consejeros; 2 con cuatro consejeros ciudadanos y 1 con siete, lo anterior suma un total de 26 ciudadanos involucrados en la toma de decisiones de dichos organismos. Proporcionalmente significa un promedio de 4 ciudadanos por organismo.

El tercero: En cuatro de los siete organismos mencionados, la designación o nombramiento del Director General era facultad o atribución del órgano de gobierno y, por ende, en la misma se requería la participación ciudadana, en tanto que en los tres restantes se disponía facultad del Presidente Municipal.

No obstante lo anterior, en uno de esos supuestos se requería que la designación y nombramiento del Director General fuera a propuesta del órgano de gobierno, lo que implica que la participación de la ciudadanía en la designación de dicho funcionario fuese de suma importancia.

Las observaciones siguientes permiten advertir la importancia de la coparticipación social para la consecución del desarrollo económico y social.

De manera implícita los modelos adoptados en la estructura y organización de los organismos descentralizados sujetos a estudio, en los que algunos de ellos su creación data desde 1983, coinciden en el reconocimiento de la importancia del factor ciudadano para el mejoramiento de la *gobernanza*, entendida como la influencia sobre el control, dirección o reglamentación del conjunto de instituciones y políticas que determinan el funcionamiento de una economía y una sociedad.

También existe convergencia en la importancia de reconciliar intereses particulares haciendo que la ciudadanía sea englobada. Eso significa que el fortalecimiento de los agentes sociales y su participación en la formulación y aplicación de las políticas que les afecten, es la mejor manera de reconciliar los intereses en aras del interés común de la sociedad.

Además, el fomento de la coparticipación social se basa en el respeto de los derechos fundamentales, contribuye considerablemente a la promoción de los derechos humanos y del gobierno democrático, responsable y transparente.

Todo lo anterior, implica que hasta antes de la publicación del “Decreto por el que se establecen las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa”, los ciudadanos habían adquirido el derecho de participar al interior de los órganos de gobierno de los organismos descentralizados.

En otras palabras, los ciudadanos de Culiacán habían adquirido derechos por virtud del decreto de creación de cada organismo descentralizado y que, en todo caso, tales derechos tienen que ser respetados.

En términos de lo que dispone el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

De este modo la Constitución Mexicana salvaguarda los derechos adquiridos, pues cuando dentro de un sistema legal establecido tiene lugar un cambio o reforma legal que varía la situación vigente, la nueva ley no podrá atacar los derechos anteriormente reconocidos.

La característica propia del derecho adquirido es su inmutabilidad frente a posibles modificaciones del sistema legal.

Los derechos están en constante evolución desde el momento en que surgió la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Desde ese momento los preceptos que se refieren a cada derecho han ido evolucionando a través de los diversos tratados y convenciones que se han referido a ellos, ampliando el ámbito del derecho y sus garantías.

A. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA Y/O ÁMBITOS GUBERNAMENTALES.

La doctrina jurídica en materia de derecho administrativo de los organismos descentralizados,¹ al considerar la figura de los organismos descentralizados, coinciden generalmente en que el efecto de descentralizar implica la acción de “transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.

El elemento primario implica entonces necesariamente, que una función que orgánicamente ha desempeñado o cumplido un ente eminentemente de gobierno administrativo y/o legislativo, se desdobra para dejar de ser lo que era y transformarse en un ente modificado con un fin específico y una naturaleza jurídica diversa. Pero con un peso específico trascendental: la autonomía del nuevo órgano constituido la cual no podrá verse afectada si en tal acto se identifican derechos humanos.

La descentralización, como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados.

El poder centralizado se desdobra, deja de ser centralizado y se transforma en otro elemento de análisis distinto identificado como poder descentralizado.

Descentralización para efectos del derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por parte del poder legislativo o poder ejecutivo, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público.

La descentralización administrativa para Gabino Fraga es definida en los siguientes términos: “al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización... que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía” y concluye: “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a poderes jerárquicos ...

¹ Baste identificar entre ellos *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo III, Editorial Porrúa, segunda edición, 2004, México; Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Porrúa, novena edición, 2004, México; Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Octava Edición, Editorial Lexis Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2006; Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Decima octava edición, Editorial Porrúa, México, 1997; Carlos García Oviedo, *Derecho administrativo*, novena edición, EISA, Madrid, 1987, entre otros.

Sigue la anterior idea Andrés Serra Rojas al señalar: “descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control”.

En la doctrina mexicana se aceptan en general dos clases de descentralización administrativa: por servicio y por región.

La primera (descentralización por servicio) se caracteriza por organismos creados *ex profeso* para prestar determinados servicios públicos.

La descentralización por servicio, en opinión de Carlos García Oviedo, significa una delegación de ciertas facultades de las personas morales territoriales – estado, provincia, municipio– a favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y poder de decisión, sin que por ello se rompan sus vínculos con aquéllas, porque se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados.

Significa para este autor, que en el ámbito del servicio descentralizado por servicio se imponen obligaciones derivadas de relaciones jurídicas preexistentes al acto que genera la conformación de un organismo descentralizado, por lo que al momento de crearse el organismos descentralizado, su variabilidad podría implicar en un momento dado, la pérdida de algunos derechos sobre todo si se identifica que particulares o gobernados conforman como titulares de tales derechos, parte de los organismos descentralizados.

La segunda clase (descentralización por región) se caracteriza por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región como es el municipio.

Para el maestro Gabino Fraga, la descentralización administrativa por región consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica.

Según la doctrina, la descentralización por región es lo mismo que la descentralización administrativa territorial, que André Buttegenbach hace consistir en confiar a las autoridades públicas regionales o locales, autónomas respecto al poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales reconociéndoles el derecho de crear los servicios que juzguen necesarios.

Como se ha afirmado doctrinalmente, todos los entes descentralizados tienen algunas características básicas comunes. Entre tales están:

- Tienen *personalidad jurídica propia*, esto es, pueden actuar por sí mismos, en nombre propio;
- *Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos*, o sea, que tienen por la ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general, o por fin, los han recibido en el momento de su creación aunque después se manejen exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad (en este supuesto se encuentran algunos organismos descentralizados del municipio de Culiacán);
- Su *patrimonio es Estatal*, o dicho de otra manera, estas entidades son de “propiedad” del Estado NO DEL GOBIERNO. Son propiedad del ente Estado no del ente o uno de los elementos del Estado identificado como “gobierno”. (No olvidemos que los entes de gobierno en nuestro país se ejercen a través de tres poderes y en tres ámbitos territoriales: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, ya sean en la Federación, Entidades Federativas y Distrito Federal como los Municipios).
- Tienen *facultad de administrarse a sí mismas*, lo cual resulta una consecuencia lógica de las características anteriores y constituye uno de los datos administrativos típicos de la descentralización. Es la asignación de competencia específica para resolver todos los problemas que plantee la actuación del ente, sin tener que recurrir a la administración central más que en los casos expresamente previstos por sus estatutos.
- Son *creados por el Estado*, a través de actos de los poderes públicos gubernamentales.
- Están *sometidos al control Estatal*. No ha de confundirse con el control administrativo que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, que tiende a reducirse ese control, como se especificará más adelante en la presente Recomendación, sino que también deben ser controlados por la población a través de ciudadanos o gobernados designados para tal efecto, o en el ejercicio pleno de sus derechos humanos.
- Su *finalidad*, punto que será analizado con mayor ampliación en el desarrollo de la presente Recomendación, sobre todo en el ámbito relacionado con la vinculación de los derechos públicos con los privados y de comercio.

En cuanto a la decisión efectuada por el cabildo municipal respecto a alterar la conformación de los organismos descentralizados municipales, esta Comisión Estatal precisa el cuestionamiento siguiente con base en lo señalado por la doctrina utilizada al respecto:

¿El cabildo municipal atenta contra los derechos humanos de aquellos particulares o gobernados que integran un organismo descentralizado, cuando

este organismo descentralizado es de naturaleza distinta al poder central que representa el cabildo municipal?

¿Guarda el cabildo municipal facultades para modificar una institución distinta a la central cuando se encuentran inmiscuidos derechos humanos de particulares que integran un órgano de gobierno como lo es un organismo descentralizado y cuando esa función la realizan tales particulares sin el pago de sueldo o compensación alguna, de recursos económicos públicos que los haga transformarse en servidores públicos?

¿El cabildo municipal atenta contra la autonomía de un organismo descentralizado al pretender modificar su integración, participación y función en cuanto los derechos que son ejercidos por particulares que integran tales organismos descentralizados?

¿El cabildo municipal atenta contra la autonomía de los organismos descentralizados del municipio de Culiacán cuando además estos organismos descentralizados se encuentran conformados no sólo por servidores públicos sino también por particulares?

En cuanto a la autonomía de la descentralización administrativa en México, la esencia de los organismos descentralizados consiste precisamente en dicha autonomía que implica su separación de la administración central, por no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta.

Es una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez, que, en la medida en que **se pierde de derecho o de hecho, se irá perdiéndose la fisonomía y la existencia jurídica real de la descentralización administrativa.**

DOTAR DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIOS PROPIOS A LOS ENTES DESCENTRALIZADOS ES UNA FORMA DE ASEGURAR EN PARTE ESA AUTONOMÍA, pero falta su autonomía económica, que consiste en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

ADEMÁS ES NECESARIO QUE POLÍTICAMENTE ASÍ SUCEDA Y SE RESPETE.

A los organismos descentralizados también se les ha identificado como “empresas públicas”, aunque no con una precisión absoluta.

Se ha ratificado en sistemas democráticos, que el Estado actúa también con estructuras jurídicas propias del Derecho Privado, a través de empresas de su propiedad o participando en el capital de ellas.

Esto guarda gran significado, eminentemente trascendental en el caso que nos ocupa en el Ayuntamiento de Culiacán; es decir, se aprecia que el organismo descentralizado puede o no subsistir no sólo de presupuesto público sino también de recursos privados. De ahí que se apareje el sentido de “empresa” y su asimilación con la empresa de derecho privado.

Conforme se ha identificado en organismos descentralizados, el Ayuntamiento ha participado en la constitución del capital total de algunas de ellas, PERO NO DE TODAS.

Son también recursos privados los que han logrado incrementar el capital de tales organismos; en consecuencia, esta CEDH considera que una resolución de la autoridad central vulnera la autonomía y naturaleza jurídica del organismo descentralizado cuando dicha decisión atenta contra los controles que los propios particulares ejercen sobre los recursos privados que están resueltos a proteger y vigilar, cuanto más que tales particulares como la propia sociedad por entero, se encuentran en plenitud de derechos para exigir la transparencia, rendición de cuentas y justificación de gasto, sobre todo de recursos públicos.

Como el fin de la aportación privada en la organización de un organismo descentralizado implica establecer esquemas de vigilancia y control no sólo públicos sino también de naturaleza privada, es que se ha circunscrito en la organización interna de algunos organismos descentralizados, la incorporación de particulares o gobernados (en plenitud de ejercicio de sus derechos tanto constitucionales como legales) a fin de que sirvan como “controladores” del ejercicio del recurso público cuanto más del privado.

El decreto que se analiza, vulnera la aplicación plena de los derechos humanos de los particulares que han participado en la conformación de tales organismos descentralizados municipales, ya que al ser organismos que han vivido de la aportación de recursos privados con presencia, vigilancia y control de tales personas particulares, del decreto municipal implica la no presencia de tales particulares que entre sus derechos se guarda el de vigilar y controlar plenamente los recursos públicos y privados ejercidos como los que se encuentran por ejercer.

Si la autoridad central municipal no es la única titular del capital del organismo descentralizado, se debe considerar en consecuencia que no tiene lógicamente la facultad de disponer libremente de la utilización de tal capital o incluso quitarle todo o parte del capital. La autoridad central municipal podrá proponer y controlar solamente de aquello en cuanto pueda disponer a título de “propietario parcial” pero solamente lo podrá hacer de aquella parte del capital que le corresponde como tal entidad.

Otra razón por la cual el decreto municipal atenta contra derechos humanos se da en el sentido de que los actos de las entidades descentralizadas no son solamente actos de derecho público sino también tales organismos pueden ejecutar actos de objeto privado.

En efecto, si bien es cierto el tipo jurídico o clasificatorio de los organismos descentralizados puede ser tan variado, lo también cierto es que el régimen de los actos que realizan pueden pertenecer casi exclusivamente a la esfera del derecho público pero también puede gravitar en un acto de tal naturaleza entremezclado que puede tener elementos de conjunción entre actos de derecho público pero también de derecho privado.

Significa que en cualquiera de ambas situaciones, la preeminencia o gravitación del derecho público en alguno de los requisitos del acto, no excluye la posibilidad de que la entidad descentralizada celebre actos cuyo objeto puede aparecer regulado por el derecho civil o de comercio, lo que lleva de sí implícitos la preeminencia de actos entre particulares cuyos derechos se pueden ver afectados con la exclusión de participación en la integración de tales instancias como se ha llevado a cabo en algunas de ellas durante muchos años en el municipio de Culiacán.

Si hemos señalado que con la conformación de un organismo descentralizado la autoridad central decide que uno o varios actos se escinden de su competencia plena a fin de que tal servicio público sea llevado por otro órgano de naturaleza y conformación distinta, aún siendo pública pero como hemos dicho, con vertientes y mezclas tanto de integraciones como de competencias entre públicas y privadas, también es cierto que **NO SE PUEDE CONFUNDIR** el problema de la personalidad con el régimen jurídico de los actos de la entidad que actúa bajo dicha personalidad de derecho público que como siempre, es **ÚNICA E INESCINDIBLE**.

El acto llevado a cabo por el cabildo municipal de Culiacán, atentó contra la naturaleza única e inescindible de los organismos descentralizados del municipio capital del estado de Sinaloa y en consecuencia ha violado de manera directa los derechos humanos de los particulares que han integrado tales organismos pero también ha violado los derechos humanos de todos aquellos habitantes o transeúntes del municipio que guardan la posibilidad de utilizar los servicios públicos efectuados por tales organismos descentralizados.

En el campo del derecho administrativo se ha ratificado que este tipo de organismos si bien existen bajo una categoría de acto administrativo típico (con un régimen jurídico fundamentalmente de derecho público), también existen

bajo un acto que se denomina “acto privado de la administración o acto de objeto privado (con un régimen jurídico mixto), como ya se ha precisado.

La existencia de este “acto de objeto privado” aparece con mayor gravitación precisamente en aquellas personas públicas estatales que llevan a cabo actividades industriales o comerciales (como pueden ser algunas descentralizadas municipales de Culiacán), que pueden desarrollar una actividad de intermediación, a semejanza de los particulares.

Aquí es donde la concepción “unitaria” resulta realmente impracticable, puesto que sería imposible trasladar todo el rigorismo del derecho público en bloque, para regular una actividad que por su naturaleza y la normatividad vigente se encuentra regulada en el derecho civil o de comercio.

El decreto del cabildo municipal ha atentado con la persistencia orgánica de los organismos descentralizados municipales de Culiacán porque atenta precisamente contra estos principios y concepciones.

El acto efectuado por el cabildo municipal de la ciudad capital sinaloense también atenta contra el principio administrativo en materia de controles sobre los organismos descentralizados.

Como lo ha señalado la doctrina especializada, la gran variedad de controles que se ejercitan sobre las entidades descentralizadas, tanto en cuanto a sus clases como a los órganos que los llevan a cabo, hacen difícil el intento de una sistematización de la materia.

Sin embargo se han generado algunas conclusiones.

Si nos atenemos a los órganos que realizan el control, observamos que existen tres especies de controles de naturaleza administrativa, según que fuera llevado a cabo por:

- la administración central o una entidad descentralizada;
- el Congreso;
- órganos especializados de fiscalización.

En cuanto a los alcances del control que realiza la administración central sobre las entidades descentralizadas, se ha puntualizado que se trata de un control distinto del jerárquico (vigente en la Administración Central), caracterizado por las siguientes notas:

1. Su objeto se limita a controlar la legitimidad del acto sobre la entidad descentralizada, no pudiendo examinar la oportunidad, mérito o conveniencia;
2. El acto que se revisa puede ser modificado, debiendo limitarse a su aceptación o rechazo. Este control se denomina “administrativo” o de tutela y no admite la posibilidad de emitir órdenes, lo cual sí, en cambio, configura una característica típica del control jerárquico.

El acto del cabildo municipal en cuanto la variación de la naturaleza de los órganos descentralizados municipales, contraviene los fines del control eminentemente administrativos, ya que al eliminar la participación de los particulares o gobernados en tales tareas llevadas a cabo precisamente por la entidad descentralizada, al modificar la naturaleza pretende aplicar tales controles SOLAMENTE A TRAVÉS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.

Esto es, la administración central compuesta exclusivamente por funcionarios o personas *ad hoc* al Presidente Municipal o la Junta de Gobierno integrada exclusivamente por funcionarios designados por el propio presidente municipal, extendería el control del organismo descentralizado, ya que con tales actos de control estaría examinando la oportunidad, mérito o conveniencia; además, tales actos de control implicarían una revisión de modificación en el ejercicio del acto de gobierno, lo que extendería su facultad, la cual solamente debería de ser de aceptación o rechazo, pero además estaría invadiendo tal función controladora porque le correspondería precisamente al organismo descentralizado.

El acuerdo del cabildo municipal, afecta en consecuencia los derechos humanos de los particulares que integran ese organismo descentralizado (cuya función esencial se vería mermada por la suplantación competencial de la administración central), como los derechos humanos de todos los habitantes o transeúntes del municipio capital del Estado.

El acto llevado a cabo por el cabildo municipal en consecuencia atenta con la percepción legal de la descentralización, ya que el organismo descentralizado conformado deja de ser calificado como ente nuevo, y sus funciones, por el acto de la autoridad municipal de Culiacán, han pasado a conformar parte de los actos de la administración central, sobre todo por la eliminación de la participación ciudadana en la conformación de tales órganos.

El cabildo municipal ha conformado solamente órganos centralizados.

Ha desaparecido mediante dicho acuerdo los órganos descentralizados municipales al ser estos conformados solamente por funcionarios o personas

ad hoc al Presidente Municipal o la Junta de Gobierno integrada exclusivamente por funcionarios designados por el propio Presidente Municipal.

B. DESIGNACIÓN DE CIUDADANOS O PARTICULARES PARA INTEGRAR LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN.

Conforme al “Decreto por el que se establecen las bases generales de organización y funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública del municipio de Culiacán, Sinaloa” “DECRETO”, fue publicado con fecha 9 de marzo de 2011 en el Diario Oficial “El Estado de Sinaloa”, mismo que integra un artículo 15 que a la letra dice:

“Artículo 15. Los organismos descentralizados que se rigen por el presente ordenamiento, tendrán los siguientes órganos:

- I. Junta Directiva;
- II. Dirección General; y
- III. Consejo Consultivo.”

La Junta Directiva se integra, con base en el artículo 16 por las siguientes personas:

“Artículo 16. Los organismos descentralizados serán regidos por una Junta Directiva integrada de la siguiente manera:

- I. Un Presidente, que será el Presidente Municipal;
- II. Un Vicepresidente, que será el Secretario del H. Ayuntamiento;
- III. Un Secretario Técnico, que será el Director General del respectivo organismo descentralizado;
- IV. El Oficial Mayor;
- V. El Tesorero Municipal;
- VI. El Regidor Presidente de la Comisión vinculada directamente con la naturaleza del objeto y funciones del respectivo organismo descentralizado.

Los servidores públicos señalados en las fracciones IV a VI fungirán con el carácter de vocales.”

Conforme lo dispuesto por tales artículos, particularmente por el artículo 16, todos los integrantes de la JUNTA DIRECTIVA son SERVIDORES PÚBLICOS.

El que podría generar alguna duda en cuanto a la naturaleza del servicio a prestar, es el que corresponde al Director General del respectivo organismo

descentralizado; sin embargo, el artículo 29 del “DECRETO” aclara tal pertinencia al señalar expresamente:

“Artículo 29. El Director General será nombrado y removido libremente por la Junta Directiva a propuesta del Presidente Municipal.”

De lo anterior se desprende expresamente que en cuanto a la característica de la designación, TODOS LOS QUE OTORGAN EL NOMBRAMIENTO COMO REMOCIÓN del Director General, son servidores públicos dependientes del Ayuntamiento; por lo tanto, con excepción del regidor, lo son del Presidente Municipal, quien en términos de ley es el representante legal del Ayuntamiento y el encargado de ejecutar sus resoluciones y quien además designa a los restantes colaboradores centralizados.

De lo anterior se deduce una corresponsabilidad solidaria de designación en cuanto el Presidente Municipal y el Director General del respectivo organismo descentralizado.

Además, no queda ninguna duda en cuanto a la dependencia directa y la naturaleza de servidor público del Director General, en cuanto el sustento que da el artículo 38, fracción I de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, el cual expresamente dicta:

“Artículo 38. Son facultades y obligaciones del Presidente Municipal, las siguientes:

I. Dirigir el gobierno y la administración pública municipal y proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero y del Oficial Mayor, así como, nombrar y remover a los demás servidores públicos municipales;”

De lo anterior se desprende que en virtud de que el Presidente Municipal sólo puede designar servidores públicos municipales, el Director General del respectivo organismo descentralizado, ES UN SERVIDOR PÚBLICO.

Con base en lo afirmado, esta CEDH llega a la convicción de que TODOS los que integran las JUNTAS DIRECTIVAS de los organismos descentralizados municipales en Culiacán, SON SERVIDORES PÚBLICOS.

El transcrito artículo 16 del “DECRETO”, fue reformado con motivo de una conocida popularmente como “contrareforma” la cual fue publicada en el Periódico Oficial, Organismo Oficial del Gobierno del Estado “El Estado de Sinaloa” de fecha 1º de abril de 2011.

Con base en esta reforma, se adiciona, entre otros, una fracción VII y un último párrafo al artículo 16 para quedar como sigue (se resaltan las adiciones efectuadas):

“Artículo 16. Los organismos descentralizados serán regidos por una Junta Directiva integrada de la siguiente manera:

- I. Un Presidente, que será el Presidente Municipal;
- II. Un Vicepresidente, que será el Secretario del H. Ayuntamiento;
- III. Un Secretario Técnico, que será el Director General del respectivo organismo descentralizado;
- IV. El Oficial Mayor;
- V. El Tesorero Municipal;
- VI. El Regidor Presidente de la Comisión vinculada directamente con la naturaleza del objeto y funciones del respectivo organismo descentralizado
- VI. Tres vocales Ciudadanos, designados por la Junta Directiva por mayoría de sus integrantes.**

Los servidores públicos señalados en las fracciones IV a VI fungirán con el carácter de vocales.

Para la designación de los tres Vocales Ciudadanos, el Presidente de la Junta Directiva invitará a los organismos empresariales, organizaciones sociales e instituciones académicas para que propongan a ciudadanos para ocupar dicho cargo. La Junta Directiva designará de entre las personas propuestas a dichos vocales.”

Con sustento en esta reforma, como la del segundo párrafo del artículo 18 deL mencionado “DECRETO” la cual señala que los Vocales Ciudadanos de la Junta Directiva durarán en su encargo tres años, se ha pretendido introducir la mecánica de la PARTICIPACIÓN SOCIAL o reponer la pretendida vinculación particular, ciudadana o de gobernado en los organismos descentralizados del municipio de Culiacán.

Con esta mecánica, lo que ha efectuado el cabildo municipal es conformar TODOS los organismos descentralizados con la presencia en cada uno de ellos con la siguiente integración:

6 servidores públicos y 3 denominados “vocales ciudadanos”.

Una tercera parte de ellas “ciudadanizada” y dos terceras partes conformadas por servidores públicos. Una gran mayoría de servidores públicos.

Sin embargo, para esta CEDH resulta necesario e indispensable dilucidar si efectivamente los tres denominados “VOCALCES CIUDADANOS” pudieran manifestar en verdad libremente la circunscripción de la representación; o bien, esa representación se puede identificar como posiblemente viciada y susceptible a una renuncia de derechos humanos.

Conforme a la denominada socialmente “contrareforma”, el cabildo identifica en cuanto a los tres vocales ciudadanos, lo siguiente:

- a) EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA; esto es, el Presidente Municipal, invitará a los organismos empresariales, organizaciones sociales e instituciones académicas;
- b) Estos organismos, organizaciones y/o instituciones (integrada por personas en su carácter de agremiados o particulares) PROPONDRÁN a ciudadanos para ocupar el cargo de “vocal ciudadano”;
- c) Tales “vocales ciudadanos” serán DESIGNADOS por la Junta Directiva;
- d) LA DESIGNACIÓN de la Junta Directiva (la cual sólo está compuesta por servidores públicos), se hará por MAYORÍA de sus integrantes.

Con base en esta regulación, esta CEDH tendría que dilucidar si la VOLUNTAD PARTICULAR O CIUDADANA por lo que corresponde a la designación de los vocales ciudadanos, se podría ver afectada o podría implicar violación de derechos humanos y en consecuencia afectación a los principios esenciales de la materia.

En virtud de que las instituciones particulares, ciudadanas o sociales (las cuales el decreto no precisa ni cómo, ni cuántas ni en qué términos se haría ese llamamiento) sólo PROPONDRÍAN, y ya que la voluntad de los organismos ciudadanos o particulares en los términos dispuestos por el “DECRETO” sería suplantada por la VOLUNTAD DE LA MAYORÍA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTEGRAN LA JUNTA DIRECTIVA, esta CEDH considera que atenta contra los derechos humanos de seguridad y en consecuencia volitivos de los integrantes de los órganos particulares, ciudadanos o sociales.

Pero por otro lado, ¿una disposición constitucional o legal reglamentaria o de carácter secundario (que no sea por supuesto una norma inferior jerárquicamente a las antes señaladas como lo es el “DECRETO” en cuestión) faculta al Presidente Municipal o a otros servidores públicos a designar como servidores públicos a particulares, esto es, a particulares que defiende un fin u objetivo particular o privado?

Como ya se ha indicado en el texto de la presente Recomendación, tanto la Constitución Política del Estado de Sinaloa en su artículo 125, fracción III como

en la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa en su artículo 38, fracción II y al tener como base el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambas normas jerárquicamente superiores al “DECRETO” en cuestión, expresamente señalan:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA:

Art. 125. Son facultades de los Ayuntamientos:

I. Nombrar a **su personal** y remover libremente a **sus empleados de confianza**;

LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA

“Artículo 38. Son facultades y obligaciones del Presidente Municipal, las siguientes:

I. Dirigir el gobierno y la administración pública municipal y proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero y del Oficial Mayor, así como, nombrar y remover a los demás servidores públicos municipales;”

Por lo anterior se determina que el Presidente Municipal o los servidores públicos municipales, carecen de facultades, atribuciones o funciones EXPRESAS, para designar a particulares con el fin de ocupar una función de REPRESENTACIÓN PARTICULAR, como lo es ser lo que se denomina VOCAL CIUDADANO, por lo que aquella acción que atente contra el principio de legalidad como el de seguridad, entre otros principios, atenta de manera directa con los derechos humanos de las personas o gobernados.

Además esta CEDH considera que las actuaciones ejercidas por el cabildo municipal de Culiacán, Sinaloa, incumplen con el mandato señalado en el segundo párrafo del artículo 121 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que a la letra dice:

“Art. 121. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a j)...

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y esta Constitución.”

También se contraviene lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, particularmente en su fracción II, que expresamente dicta:

“Art. 125. Son facultades de los Ayuntamientos:

.....

II. Aprobar y expedir los bandos de policía y gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y **aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes que en materia municipal expida el Congreso del Estado.**”

Como ha quedado precisado, el cabildo municipal con esta suplantación respecto a la voluntad de los ciudadanos y/o particulares que representan e integran a los organismos empresariales, organizaciones sociales e instituciones académicas, atenta contra los derechos humanos de seguridad y legalidad o también identificados como derechos humanos de la voluntad de las personas, porque SUPLANTARÍAN tal voluntad con la del servidor público que no se encuentra expresamente atribuida a servidor público alguno a cumplir o ejercer y sustentado así por disposición constitucional o legal expedida por órgano legislativo alguno.

En consecuencia, la atribución reglamentaria de la que sí tiene competencia la autoridad municipal estaría invadiendo el campo de competencia parlamentario o del Poder Legislativo que éste *ombudsman* o defensor del pueblo, está obligado a vigilar, proteger y hacer cumplir.

No existe en consecuencia, facultad alguna otorgada por el Poder Legislativo Federal (ya sea constituido o constituyente) o del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa (ya sea constituido o constituyente) que circunscriba a autoridad municipal alguna a suplantar la voluntad de los particulares en contravención de los intereses que por ley, de los cuales sí existe sustento, se le otorgan o reconocen a los particulares o gobernados a través de sus derechos humanos para ejercerlos por sí mismos y no a través de una suplantación o supuesta representación gubernamental.

Todo aquello que contravenga esa circunstancia volitiva, se identifica como violación a los derechos humanos de las personas; en este caso, directamente a los derechos de las personas que integran las agrupaciones o asociaciones de particulares, como indirectamente a las personas que verían fraguados sus

derechos en cuanto la modificación sustancial del organismo descentralizado municipal que les presta un servicio público.

Pero como hemos señalado, tampoco pueden los particulares o gobernados renunciar a los derechos humanos que les otorga o reconoce el orden jurídico mexicano.

En efecto, cuando se dice que algo es irrenunciable, se quiere decir como lo señala el Diccionario de la Lengua Española de la R. A. E., que no se puede hacer dejación voluntaria, dimisión o apartamiento de ese algo o que no se puede privar o prescindir de ello.

Cuando se menciona esta característica de los derechos humanos, se está queriendo decir que sus titulares no pueden prescindir, desposeerse o privarse de ellos de la manera que fuere, que no pueden renunciar a tenerlos, que no pueden venderlos, cederlos o usarlos como moneda de cambio para ninguna transacción.

Esto se recoge en el término de “irrenunciabilidad”, porque con tal término se pretende o se aduce que sus titulares desean siempre acceder al estado de cosas descrito en el derecho; es decir, que los terceros (en este caso las autoridades municipales) tienen siempre el deber de respetar ese acceso.

De igual forma la denominada garantía de irrenunciabilidad a los derechos constitucionales o derechos humanos, debe entenderse en el sentido de que ninguna persona está obligada, ni podrá ser conminada a renunciar a los derechos que le son propios.

Ello implica que no podrá establecerse la pérdida de ningún derecho, ni por iniciativa propia, ni por imposición ni por decisión o mandato de algún ente del Estado.

Ahora bien, ¿verdaderamente se cumple el fin de la REPRESENTACIÓN CIUDADANA que han tenido los particulares o gobernados en los organismos descentralizados del municipio de Culiacán, con la integración de los denominados CONSEJOS CONSULTIVOS, que como ya vimos también forman parte de los organismos descentralizados del municipio de Culiacán?

Como hemos ya señalado, con base en el artículo 15 del “DECRETO” los organismos descentralizados municipales cuentan con tres órganos de gobierno. Para estos efectos retranscribimos el mencionado artículo 15 del “DECRETO”:

Artículo 15. Los organismos descentralizados que se rigen por el presente ordenamiento, tendrán los siguientes órganos:

- I. Junta Directiva;
- II. Dirección General; y
- III. Consejo Consultivo.

Como ya ha quedado precisado, la PARTICIPACIÓN CIUDADANA O DEL GOBERNADO O SOCIAL en el ámbito de la Junta Directiva de tales órganos, atenta contra los derechos humanos de las personas.

Sin embargo, esta CEDH tiene que analizar si la participación de los particulares, gobernados o ciudadanos en los CONSEJOS CONSULTIVOS es vinculante a las decisiones de la Junta Directiva o del Director General del organismo descentralizado correspondiente, para así dilucidar si por esa vía, se garantiza en dicho “DECRETO” la participación de los ciudadanos y en consecuencia si se conjunta la voluntad de todos los particulares en plenitud en cuanto sus derechos humanos.

Al respecto esta CEDH tiene que analizar si las facultades del Consejo Consultivo verdaderamente en algún momento legal les otorga FACULTAD VOLITIVA ALGUNA o también, si esa decisión DE VOLUNTAD PARTICULAR O CIUDADANA es VINCULANTE; o bien, representa una figura institucional de mera opinión.

Para este fin, analizaremos los artículos de la SECCIÓN CUARTA del “DECRETO” que guarda por denominación: DEL CONSEJO CONSULTIVO.

Esta sección se compone del artículo 33 al 45 del “DECRETO”.

“Sección Cuarta
Del Consejo Consultivo

Artículo 33. Los organismos descentralizados contarán con un Consejo Consultivo, que tendrá a su cargo el estudio, discusión, evaluación, opinión y consulta de la problemática vinculada con el objeto del correspondiente organismo.”

Este artículo precisa que el Consejo Consultivo “estudia, discute, evalúa, opina y consulta” respecto el objeto del organismo descentralizado.

No precisa tal artículo si la voluntad de los particulares que lo integran es vinculante al organismo descentralizado o a su Director General o Junta Directiva.

“Artículo 34. El Consejo Consultivo de los organismos descentralizados podrá contar con las comisiones necesarias para el cumplimiento de su encargo. Sus actividades serán coordinadas por el Coordinador General del Consejo Consultivo.”

Esta disposición genera una acción discrecional funcional en cuanto que “podrá” integrar comisiones, no en cuanto que “deberá” integrarlas. Además, se precisa que el Consejo Consultivo tendrá un Coordinador General.

“Artículo 35. Las *propuestas* ciudadanas para mejorar el funcionamiento de los organismos descentralizados serán canalizadas por el Consejo Consultivo, a través de su Coordinador General.”

Este artículo centra de manera específica la determinación trascendental de la acción del Consejero Consultivo; esto es, el ciudadano que integre un Consejo Consultivo deja de ser representante de decisión particular al interior de un organismo descentralizado del municipio de Culiacán, ya que sólo tiene permitido generar: PROPUESTAS.

Mientras que anteriormente tenía voz y voto, ahora sólo tiene la posibilidad de hacer PROPUESTAS, las cuales por supuesto, nunca podrá generarlas de manera propia y directa (ES DECIR, SE PRESUME QUE CON ESTA DISPOSICIÓN AL CIUDADANO LE ELIMINAN DE MANERA DIRECTA LA POSIBILIDAD DE EXPRESARSE Y TENER VOZ DIRECTA Y EN CONSECUENCIA EL VOTO DIRECTO), sino como lo señala el presente artículo, su voluntad ahora sólo lo puede hacer a través de un tercero y por vía de CANALIZACIÓN, esto es, por vía del Coordinador General.

Por otro lado, ni éste artículo ni ninguna disposición del “DECRETO”, señalan que el Coordinador General del Consejo Consultivo INTEGRE la Junta Directiva, y expresamente precisa que la figura del Director General debe ser persona distinta a la del Coordinador General del Consejo Consultivo; en consecuencia, no existe en el “DECRETO” sustento ni mecanismo o vía alguna que provoque formalmente la materialización o la certeza de que la voluntad particular genere elemento de vinculación de mandato respecto la naturaleza de que tal voluntad ciudadana o particular, debe circunscribirse en un organismo descentralizado ya que no se precisa en el “DECRETO” la vía directa y formal que quede asentada en acta vinculante respecto tal expresión volitiva de particulares.

Esta CEDH también determina que existe violación de Derechos Humanos por las consideraciones vertidas en el texto de la presente Recomendación en cuanto que se hace nugatoria o restrictiva y en consecuencia regresiva, los derechos que derivan de la participación ciudadana, privada o social de las personas particulares que durante años han conformado los organismos descentralizados del municipio de Culiacán.

Al continuar con los artículos restantes del Consejo Consultivo, tenemos:

“Artículo 36. El Consejo Consultivo de cada organismo descentralizado se integrará de la siguiente manera:

- I. Un Coordinador General.
- II. Un Secretario; y
- III. Siete vocales ciudadanos.

El Consejo Consultivo del Instituto de Vivienda del Municipio de Culiacán, Sinaloa, seguirá integrado en la forma establecida en su Reglamento Interior.

Artículo 37. Para el cumplimiento de su encargo, el Consejo Consultivo podrá contar con las comisiones que sean necesarias. En ellas podrán participar expertos en la materia sobre la que verse el objeto del respectivo organismo descentralizado.

Artículo 38. Al seno del Consejo Consultivo podrán participar representantes de los patronatos creados o que se creen para contribuir a la realización del objeto y fines del organismo descentralizado.

Artículo 39. Los integrantes del Consejo Consultivo de los organismos descentralizados serán designados a propuesta de las organizaciones sociales, empresariales e instituciones de educación superior que operan en el Municipio de Culiacán, Sinaloa, vinculadas con la naturaleza del objeto y funciones del respectivo organismo.

Las propuestas para formar parte integrante del Consejo Consultivo de los organismos descentralizados, serán hechas a invitación que por escrito suscriba el Presidente Municipal, en la forma y dentro del término que al efecto se indique.

En caso de que no se formulen las propuestas suficientes para constituir los respectivos consejos consultivos dentro del término indicado en la invitación, el Presidente Municipal los nombrará de entre los ciudadanos

que se distingan por su honorabilidad y participación en actividades de carácter social.

Artículo 40. Los integrantes del Consejo Consultivo de los organismos descentralizados protestarán el cargo en sesión solemne ante el Presidente Municipal.”

Respecto a estas disposiciones, como se desprende de su lectura, ninguna de ellas precisa la forma en que la voluntad particular o ciudadana, se vería vinculada con las instancias de gobierno directo en los organismos descentralizados, como lo son el Director General y la Junta Directiva.

Sobre estos artículos en particular, ya se han resuelto los puntos respectivos en el contenido de la presente Recomendación mismos que se insertan a la letra en obvio de repeticiones, sobre todo aquellos que expresamente tienen relación con la falta de competencia de un servidor público para designar a particulares que representan la voluntad y fines de particulares en organismos descentralizados del municipio de Culiacán o en cualquier otra dependencia pública.

Sin embargo, sí se hace notar que para la integración de los representantes particulares a los Consejos Consultivos los cuales como hemos señalado, no tienen VINCULACIÓN DIRECTA Y FORMAL ALGUNA con el Director General ni con la Junta Directiva del correspondiente órgano descentralizado, solamente interviene la decisión de sus respectivas organizaciones y NUNCA interviene la voluntad de servidores públicos dependientes del Ayuntamiento; sin embargo, para la designación de los tres vocales ciudadanos que sí TIENEN ACCIÓN VOLITIVA DIRECTA frente a la propia Junta Directiva como ante el Director General, SOLAMENTE INTERVIENEN en tal designación servidores públicos y nunca sus organismos de representación particular o privada, la cual como ya hemos señalado, se ve menguada y sustituida sin sustento ni fundamento constitucional o legal alguno.

Artículo 41. Son facultades y obligaciones del Coordinador General del Consejo Consultivo, las siguientes:

- I. Representar a los integrantes del Consejo Consultivo ante el organismo paramunicipal;
- II. Coordinar las sesiones del Consejo Consultivo;
- III. Promover el estudio, discusión, evaluación, opinión y consulta de la problemática vinculada con el objeto del organismo descentralizado;

- IV. Plantear ante la Junta Directiva del organismo descentralizado las propuestas o planteamientos que por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Consejo Consultivo acuerden formular;
- V. Convocar en unión del Secretario a sesiones del Consejo Consultivo;
- VI. Coordinar los trabajos a cargo de las comisiones; y
- VII. Las demás que le otorguen otros ordenamientos.

Artículo 42. Son facultades y obligaciones del Secretario del Consejo Consultivo, las siguientes:

- I. Formular y suscribir al lado del Coordinador General las convocatorias para celebrar las sesiones del Consejo Consultivo;
- II. Levantar las actas de las sesiones del Consejo Consultivo y llevar un libro de las mismas;
- III. Mantener un control de la correspondencia y los archivos del Consejo Consultivo; y
- IV. Las demás que le otorguen otros ordenamientos.

Artículo 43. Son facultades y obligaciones de los integrantes del Consejo Consultivo, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones del Consejo Consultivo;
- II. Cumplir con las tareas encomendadas a la comisión de la que forme parte;
- III. Participar en las sesiones, proponer acuerdos y votar aquellos que sean puesto a su consideración;
- IV. Formar parte de las comisiones que se constituyan por el Consejo Consultivo;
- V. Representar al Consejo Consultivo en cualquier foro cuando así lo acuerde la mayoría de sus integrantes;
- VI. Encausar las demandas de la ciudadanía a través del Consejo Consultivo;
- VII. Vigilar el cumplimiento y dar seguimiento a los acuerdos que se tomen en el Consejo Consultivo; y
- VIII. Formular propuestas para mejorar el funcionamiento del Consejo Consultivo y del correspondiente organismo descentralizado.

Artículo 44. Las actividades de los integrantes del Consejo Consultivo y de las comisiones serán honoríficas, y por lo mismo no tendrán relación laboral ni contractual alguna con el organismo descentralizado ni con el H. Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa.”

Como se desprende de la lectura de los artículos transcritos, tales disposiciones no garantizan la participación directa, a través de voz y voto de los particulares en los organismos descentralizados del municipio de Culiacán, en la misma o superior forma por la que durante muchos años lo han ejercido.

Los únicos postulados que infieren una directriz de expresión de la voluntad de los particulares frente a los servidores públicos que integran los verdaderos órganos de gobierno que identifica el “DECRETO”, como lo son el Director General y la Junta Directiva, son los señalados en el artículo 41, fracciones I y IV.

Las restantes disposiciones son sólo postulados de carácter administrativo que rigen al interior de los Consejos Consultivos, que como se ha señalado, no son ni serán con base en el “DECRETO”, órgano de gobierno O VOLUNTAD al interior de los organismos descentralizados del municipio de Culiacán.

Son sólo servidores públicos los que hoy día deciden en cuanto la finalidad directa e inmediata de tales organismos descentralizados, restringiendo o eliminando con ello la participación ciudadana lo cual contraviene las exigencias que postula y exige la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Se afirma que las únicas disposiciones analizadas que infieren indirectamente una posible participación ciudadana en tales organismos, son las correspondientes a las fracciones I y IV del artículo 41 del “DECRETO”, que expresamente señalan:

Artículo 41. Son facultades y obligaciones del Coordinador General del Consejo Consultivo, las siguientes:

I. Representar a los integrantes del Consejo Consultivo ante el organismo paramunicipal:

II. ...

III. ...

IV. Plantear ante la Junta Directiva del organismo descentralizado las propuestas y planteamientos que por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Consejo Consultivo acuerden formular;”

En principio lo representativo de estas disposiciones es que el Coordinador General del Consejo Consultivo, como se desprende además del “DECRETO” en sus artículos 44 y 45, no es un servidor público, sino un particular.

Como ya ha quedado precisado en consecuencia, ningún integrante del Consejo Consultivo es miembro de la Junta Directiva ni puede ser el Director General, como así se desprende de los diversos postulados del “DECRETO”.

Por otro lado, el “DECRETO” no precisa formalmente la manera en que el Coordinador General del Consejo Consultivo, genera vínculos directos, inmediatos, representativos ante el Director General ni ante la Junta Directiva.

Solamente el artículo 41 referido en su fracción IV, señala que *“planteará”* ante la Junta Directiva *“las propuestas y planteamientos que por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Consejo Consultivo acuerden formular”*.

Esta CEDH identifica en consecuencia que el “DECRETO” ha eliminado la participación directa que a través de voz y voto han tenido los particulares en los organismos descentralizados del municipio de Culiacán, ya que deja a la libre discreción de las autoridades de gobierno y de decisión reales de tales organismos como lo son el Director General y la Junta Directiva, la manera en que “escucharán” tales “propuestas”, las cuales por supuesto en términos del “DECRETO” que se analiza, no podrán ser expresadas ni votadas por un particular como por muchos años se han ejercido los derechos humanos de los gobernados que han integrado los organismos descentralizados municipales.

El “DECRETO” no precisa formalización alguna de tal participación ciudadana; esto es, elimina o limita los derechos que con anterioridad han ejercido los ciudadanos o particulares como son el de voz y voto, para ahora identificar que solamente un particular (identificado como Coordinador General del Consejo Consultivo) sin FORMALISMO ni VINCULACION alguna, podrá hacer del conocimiento del Director General como de la Junta Directiva, SOLO PROPUESTAS O PLANTEAMIENTOS, como literalmente lo refiere la fracción IV del artículo 41 de referido “DECRETO”, sin que el “DECRETO” precise debidamente circunstancias de tiempo, modo o lugar o efecto de vinculación de DECISIONES, solo de propuestas o planteamientos.

Además, y de suyo, los artículos 41 al 44 referidos del mencionado “DECRETO” también implican por sí mismos una regresión y limitación a los derechos humanos de las personas, en este caso de los particulares que integrarían los Consejo Consultivos, ya que como particulares, tal norma les limita sus derechos en el sentido de que solamente podrán ejercer, y no como derechos, sino como facultades y obligaciones (recordemos que solamente las autoridades públicas como tales son las únicas que tienen entre otras facultades y obligaciones, mientras que los gobernados o particulares tienen derechos y obligaciones), ciertas acciones que expresamente dejan de ser reconocidas como derechos por parte del cabildo municipal, y las encuadran

como si se tratase de funcionarios o servidores públicos al hablar de “facultades y obligaciones”.

Esta CEDH califica como regresiva e ilegal tal expresión como las consecuencias de la misma, lo cual ha sido decidido así por el cabildo municipal.

Al no establecer mecanismo alguno que asegure plenamente la participación ciudadana de los gobernados a través de los denominados Consejos Consultivos, lo que la autoridad ha generado con tal acto, es simplemente efectuar propuestas “garantistas” y en consecuencia contrarrestar el Estado de Derecho que debe imperar en Sinaloa y el que la Constitución Política del Estado de Sinaloa en su artículo 1º fija como constitutivo:

“Art. 1º. El Estado de Sinaloa, como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, se constituye en un Estado democrático de derecho, cuyo fundamento y objetivo último es la protección de la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes.”

Si se considera que la dignidad humana o los derechos a la dignidad humana implican la posibilidad de que las realidades y/o expectativas de la persona sean ordenadas a su armónico desarrollo como finalidad, se entiende en consecuencia que el acto llevado a cabo por el cabildo municipal transgrede ese objetivo, el cual se constituye como fundamental en Sinaloa que es el circunscribirse como un “Estado democrático de derecho”.

Afirmamos lo anterior ya que como lo señalado Sergio García Ramírez, quien fue juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “... el *Estado de Derecho* –para ser *estado de derechos*- implica la existencia de medios para la declaración, defensa, tutela y recuperación de aquéllos. Obviamente, la defensa eficaz de los derechos fundamentales no radica apenas en la existencia de tales instrumentos: la acción procesal no es, por sí misma, justicia, sino apenas una de las vías, a menudo incierta, para acceder a ella.”

Del “DECRETO” tampoco se precisa cómo es que el Coordinador General del Consejo Consultivo INTERACTÚA con el Director General ni con la Junta Directiva.

Ante esta circunstancia, y al volver a hacer referencia a Sergio García Ramírez, quien citando a Carlos Sánchez Viamonte ha afirmado que: “Cuando todo es garantía nada es garantía, o más suavemente: las garantías implícitas, demasiado generales, son insuficientes. Necesitamos organismos y procedimientos: en otros términos, tribunales, juicios y sentencias.

Conforme se desprende de la lectura del “DECRETO” el mismo no precisa disposición alguna orgánica y formal que precise las vías por las cuales se generarán las interacciones debidas entre el Consejo Consultivo con los verdaderos órganos de gobierno de los organismos descentralizados como lo son únicamente el Director General y la Junta Directiva.

Esto constituye de sí también violaciones a derechos humanos.

C. PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

No ha existido duda de que el reconocimiento de la intangibilidad de los derechos humanos implica limitaciones al alcance de las competencias del poder público.

Desde el momento que se reconoce y garantiza en la Constitución que hay derechos del ser humano inherentes a su misma condición y, en consecuencia, anteriores y superiores al poder del Estado, se está limitando el ejercicio de éste, al cual le está vedado afectar el goce pleno de aquellos derechos.²

Este fin también ha pretendido justificarse y protegerse en el ámbito internacional; en consecuencia, es de ahí de donde surge el fin progresivo, en materia de vigencia y protección de los derechos humanos.

En efecto, la expresión normativa de derecho convencional del régimen de protección internacional de los derechos humanos ha sido, pues, el objeto de un desarrollo progresivo. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos como de otras declaraciones de carácter internacional, ha venido construyéndose un sistema de complejidad creciente que busca precisar el alcance y contenido de los derechos protegidos, dotar de eficacia jurídica vinculante al deber de los Estados de respetarlos y crear instituciones y mecanismos cuyo fin es verificar el cumplimiento de esas obligaciones internacionales.

Esto significa que ante la posibilidad de que la persona humana pueda dejar de ser objeto y/o sujeto de protección de los derechos humanos ante instancias internacionales, se ha asumido como política internacionalmente válida, para que en los acuerdos o tratados internacionales se abra campo para que, a partir de un mínimo común, los Estados, sea por iniciativa unilateral, sea a través de acuerdos complementarios, puedan aumentar el alcance y el vigor de los

² La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado expresamente que “en la protección a los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”, Opinión Consultiva OC-6, de 9 de mayo de 1986, Serie A, número 6, p. 21.

compromisos asumidos, de modo que éstos puedan ser objeto de una evolución positiva hacia formas más completas de protección.

Es por ello que, por las circunstancias en que se ha instaurado la protección internacional de los derechos humanos y por las dificultades que ha sido necesario ir superando para adoptar los tratados que la consagran, éstos llevan en sí mismos la virtualidad de una interpretación y de una aplicación PROGRESIVA.

Es así entonces como aparece una nota intrínseca del régimen de protección internacional de los derechos humanos.

Para el caso de Sinaloa, desde el 26 de mayo de 2008 la Constitución Política del Estado de Sinaloa, plantea expresamente:

“Art. 4° Bis C. Los derechos humanos a los que hace alusión esta Constitución se interpretarán de acuerdo con los siguientes principios:

- I. Su sentido se determinará de conformidad con los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano aplicables y atendiendo los criterios de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, especialmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- II. ...
- III. ...
- IV. Se deberá optar por el sentido más favorable a la persona y atendiendo a su progresividad.”

Un sentido coincidente en cuanto las ideas de la progresividad de los derechos humanos, surge al seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas al momento de proclamar la Declaración Universal de los Derechos Humanos “*como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirados constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren por **medidas progresivas** de carácter nacional e internacional su reconocimiento y aplicación universales y efectivos.”*

Por su parte, la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** expresa:

“La IX Conferencia Internacional Americana.
Considerando:

(...)

Que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución.

Que la consagración americana de los derechos esenciales del hombre, unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección, que los Estados Americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberá fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que estas circunstancias vayan siendo más propicias.”

Desde su implementación y consideración, no ha existido la menor duda en considerar que la garantía de valoración e interpretación progresividad inmediata, representa un grado mínimo de salvaguarda que, por su propia naturaleza, tiene vocación de extenderse y perfeccionarse en el sentido más favorable a la persona.

Algunos tratados internacionales sobre derechos humanos contienen el reconocimiento de que la salvaguarda por ellos ofrecida representa una suerte de garantía mínima, que no pretende agotar el ámbito de los derechos humanos que merecen protección.

Entre estas disposiciones aplicables, tenemos:

1. El artículo 6.2 de los **Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos** señala:

“No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

2. Los artículos 2º y 14 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** se establece:

"Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos."

3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 5, precisa:

"Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado."

4. Los tres últimos párrafos del artículo 29 del Pacto de San José, rezan:

"Artículo 29. Ninguna disposición de la presente Convención podrá ser interpretada en el sentido de:

a) Limitar el goce del ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.

b) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática y representativa de gobierno; y

c) Excluir o limitar el efecto que pueden producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza."

Entre los PRINCIPIOS SUBYACENTES que pueden considerarse como generalmente aplicables, están los siguientes dos:

1. Según el primero de ellos no es lícito que el Derecho interno de un Estado vinculado por un tratado internacional de salvaguarda a los derechos humanos ofrezca medios de protección inferiores a los pautados por el tratado, pero en cambio sí es lícito y conforme al objeto y fin del tratado, que el Derecho interno asegure una protección más extensa.

Con base en este principio que es aplicable en nuestro país y en Sinaloa, es que al Ayuntamiento de Culiacán y sus autoridades se les dictaron en las medidas cautelares que ya han sido referenciadas en el cuerpo del presente escrito, que debía de mantener la representación ciudadana que con base en el “DECRETO” analizado se les otorgaba a aquellas organizaciones descentralizadas que nunca habían tenido representación ciudadana. Medida que deberá ser revalorada por las autoridades del ayuntamiento de Culiacán.

2. El segundo de los principios a los que se hace referencia indica que ninguna disposición de un tratado puede menoscabar la protección más amplia que ofrezca otra norma, sea de Derecho interno, sea de Derecho Internacional; en consecuencia, entre las distintas disposiciones aplicables a un mismo caso debe preferirse aquella que brinde el mayor nivel de protección.

De lo anterior se deduce que la norma sobrevenida no puede menoscabar la preexistente, pero debe prevalecer sobre ella en caso de que ofrezca una protección más completa. Se abre así campo para la integración sistemática de disposiciones de distintas fuentes, de modo que se aplique la más favorable al ser humano.

Este principio, al que se ha aludido como suerte de “*cláusula del individuo más favorecido*”, ha sido también recogido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³, a propósito de los resultados que puedan obtenerse de la comparación entre la Convención Americana y otros instrumentos internacionales, a la luz del artículo 29. B) de la Convención Americana.

Todo esto evidencia cómo el interés del individuo al ser destinatario de la protección de los derechos humanos, se integra a la dinámica de la PROGRESIVIDAD.

Nada que implique regresión o inaplicabilidad de derechos humanos adquiridos; solamente aceptable, todo aquello que implique evolución en su beneficio por aplicabilidad de tales derechos humanos.

³ Corte IDH: La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, p. 52.

Ha significado en consecuencia que el contenido de los derechos protegidos por una determinada convención internacional (debemos tomar para el caso Sinaloa, pero sobre todo para sus autoridades públicas gubernamentales que tales disposiciones forman parte del orden jurídico nacional y en consecuencia aplicables para Sinaloa), puede estar sujeto a una definición progresiva.

En general, la doctrina al respecto entiende por *“contenido del derecho, dentro de este contexto, el conjunto de atributos y facultades de la persona que son el objeto de la garantía ofrecida, así como, correspectivamente, las obligaciones que el Estado asume, por fuerza del tratado, en el sentido de asegurar la inviolabilidad de los atributos o de alcanzar su realización a través de medios apropiados para ese propósito.”*

En consecuencia, si esa esfera inviolable de la persona es lesionada por actos imputables al poder público, o si la gestión estatal no se ordena adecuadamente para obtener la satisfacción de los derechos en los términos pactados, el Estado involucrado estará incumpliendo sus obligaciones y violentando el tratado.

En esa perspectiva, señala la doctrina, *“se puede vincular la noción de progresividad con el contenido de los derechos protegidos en todos aquellos casos en que resulta posible extender la esfera de los atributos internacionalmente garantizados, respecto de un determinado derecho.”*

En consecuencia, la PROGRESIVIDAD como tendencia manifiesta que se observa en la protección de los derechos humanos, implica la expansión de un modo continuado e irreversible, tanto en lo que se refiere al número y contenido de los derechos protegidos como por lo que toca a la eficacia y el vigor de los procedimientos en virtud de los cuales los órganos de la comunidad internacional, nacional o local afirmarán y salvaguardarán su vigencia.”

Por otro lado, se debe valorar que la PROGRESIVIDAD apunta al desarrollo y la vigorización de los recursos de que dispone la persona para hacer efectivo el respeto a ese deber jurídico a cargo de los Estados y primordialmente sus autoridades.

Precisamente por tratarse de un deber cuyo cumplimiento es inmediatamente exigible, se han conjugado diversos factores para arbitrar medios cada vez más eficaces para reclamar su cumplimiento.

La presente Recomendación se conforma como uno de tales medios a través de las funciones de control que por competencia constitucional asume esta CEDH.

La aplicación plena de los Derechos Humanos ha sido pues, uno de los causas de la PROGRESIVIDAD que se fija en nuestro derecho interno sinaloense a través de los precisado por el artículo 4º Bis C fracción V antes transcrita.

Como se ha señalado, *“la protección debida a la persona frente a las ofensas a sus derechos fundamentales cometida por el poder público implica un principio de reconocimiento tangible de la superioridad del hombre y del género humano.”*

“(La progresividad entre otros de los derechos)... es también un indicio de que, a pesar de todas las resistencias y más allá de las hipocresías, se comienzan a extraer consecuencias prácticas de las concepciones democráticas del Estado como vehículo para la plena realización y liberación de la persona, y cuya actuación no puede rebasar lícitamente los límites que impone la dignidad humana ni ser instrumento de ningún tipo de opresión.”

Además ha existido una tendencia manifiesta hacia la más amplia protección de los derechos humanos.

Así, en el ámbito internacional de los derechos humanos se ha desarrollado el principio de *“integralidad maximizada del sistema”*.

Se insiste, el principio de progresividad lleva a aplicar siempre la disposición más favorable a los elementos de las personas, por lo que siempre debe aplicarse aquel instrumento que en mejor forma garantice el derecho, no importando si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la norma de derecho internacional de los derechos humanos incorporada al derecho interno, la que lleva a una interpretación *pro-cives* o *favor libertatis* o sea, a la interpretación que mejor favorezca y garantice los derechos humanos.

Esta progresividad de los derechos y su autoejecutividad implica que la autoridad debe conocer y aplicar las normas del derecho internacional de derechos humanos que se ha incorporado al derecho interno, cuando el derecho nacional no garantiza tal derecho.

Los derechos de las personas, los pueblos y la naturaleza, para su aplicación e interpretación, deben ser desarrollados progresivamente a fin de extender su ámbito de protección. El Estado debe generar y garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

El contenido de los derechos debe ser desarrollado doctrinaria, normativa y jurisprudencialmente y a través de políticas públicas. Cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule

injustificadamente el ejercicio de los derechos resulta contrario a los derechos humanos.

El Estado es el llamado a reconocer y llevar a cumplimiento los derechos y garantías de las personas, los pueblos y la naturaleza, pero estos derechos al no ser estáticos, evolucionan para alcanzar mayores y amplias garantías para su cumplimiento, de esta manera el desarrollo de los derechos es alimentado por varias vertientes, que serán las que aporten al crecimiento de los derechos humanos.

Todos los actos que vulneren este carácter progresivo y que afecte, disminuyan, contradigan o anulen el ejercicio de estos derechos serán calificados de contrarios a derechos humanos.

Con base en lo expuesto anteriormente y al tener como marco el artículo 1º de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que precisa como objetivo último en la entidad federativa la protección de la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes, así como al artículo 4º Bis segundo párrafo, que afirma que los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculación a todos los poderes públicos, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa se permite formular a ustedes integrantes del Cabildo Municipal de Culiacán, como a usted señor Presidente Municipal de Culiacán, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

A LOS INTEGRANTES DEL CABILDO MUNICIPAL DE CULIACÁN:

PRIMERA. Llevar a cabo todos los actos pertinentes a efecto de cumplir plenamente con la presente Recomendación, para lo cual deberán con sustento en las vías legales correspondientes, sesionar con el fin de garantizar y salvaguardar los derechos humanos de las personas, gobernados o particulares que han integrado los organismos descentralizados del municipio de Culiacán y quienes han vistos afectados sus derechos constitucionales con motivo de los actos referidos en la presente resolución, a partir del 9 de marzo de 2011 y referentes a la operatividad de sus derechos de participación y correlativos.

SEGUNDA. Llevar a cabo todos los actos pertinentes a efecto de cumplir plenamente con la presente Recomendación, para lo cual deberán con sustento en las vías legales correspondientes, sesionar con el fin de garantizar y salvaguardar los derechos humanos de las personas, gobernados y/o particulares que son susceptibles de utilizar los servicios públicos que prestan los organismos descentralizados del municipio de Culiacán.

TERCERA. Que los actos implementados con posterioridad al 8 de marzo de 2011 en materia de participación ciudadana y/o social y que han modificado como a la vez favorecido tal participación, se ratifiquen en su tiempo por los causes constitucionales y legalmente válidos.

A USTED PRESIDENTE MUNICIPAL DE CULIACAN:

PRIMERA. Gire las instrucciones debidas para que la totalidad de funcionarios o servidores públicos del Ayuntamiento de Culiacán, sean capacitados en materia de derechos humanos, particularmente en lo que concierne a los contenidos de las reformas constitucionales efectuadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del pasado 10 de junio de 2011, como a la Constitución Política del Estado de Sinaloa de fecha 26 de mayo de 2008, primordialmente en materia de interpretación de los derechos humanos, sobre todo en materia de su progresividad.

La presente Recomendación de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otra autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

Notifíquese como representante legal, autoridad superior jerárquica y como integrante del cabildo a Héctor Melesio Cuén Ojeda, Presidente Municipal de Culiacán, la presente Recomendación, misma que en los archivos de esta Comisión quedó registrada bajo el número 28/2011 debiendo remitírsele con el oficio de notificación correspondiente, una versión de la misma con firma autógrafa del infrascrito.

Que de conformidad con lo estatuido por el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, dentro de un plazo de cinco días hábiles computable a partir del día siguiente de aquél en que se haga la notificación respectiva, manifieste a esta Comisión si acepta la presente Recomendación, solicitándosele expresamente que en caso de negativa motive y fundamente debidamente la no aceptación; esto es, que exponga una a una sus contra argumentaciones, de modo tal que se demuestre que los razonamientos expuestos por esta Comisión carecen de sustento, adolecen de congruencia o, por cualquiera otra razón, resulten inatendibles.

Todo ello en función de la obligación de todos de observar las leyes y específicamente, de su protesta de guardar la Constitución tanto la General de la República que la del Estado así como las leyes emanadas de una y de otra.

También se le hace saber que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo una importante reforma en materia de derechos humanos la cual fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el pasado 10 de junio de 2011.

El segundo párrafo del apartado B del artículo 102 de la misma, expresamente señala hoy día:

“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

En tal virtud, a usted Presidente Municipal del Ayuntamiento de Culiacán, como superior jerárquico, miembro del cabildo del Ayuntamiento y como representante legal del mismo, se le apercibe:

- 1.- Que sea usted directa y expresamente quien otorgue respuesta a esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, respecto la aceptación o no de la presente Recomendación, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente le obliga a ello;
- 2.- Que en caso de no aceptación de la presente Recomendación, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa;
- 3.- Que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa, en el caso que nos ocupa, es la autoridad facultada por la Consitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para en caso de negativa o de incumplimiento a la presente Recomendación, llame a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan, en su caso, ante el H. Poder Legislativo del Estado de Sinaloa a efecto de explicar el motivo de la negativa.

Ahora bien, en caso de aceptación de la misma, deberá entregar dentro de los cinco días siguientes las pruebas correspondientes a su cumplimiento.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, además de lo antes precisado y apercibido, quedará en libertad también de hacer pública precisamente esa circunstancia.

EL PRESIDENTE

DR. JUAN JOSÉ RÍOS ESTAVILLO