

RECOMENDACIÓN NÚMERO: 029/2000.
QUEJOSO: JOSE ROSENDO GONZÁLEZ ORTEGA
EXPEDIENTE: 389/00-I.

Puebla, Pue., a 29 de agosto de 2000.

C. DIEGO E. ROJAS PÉREZ
PRESIDENTE MUNICIPAL DE MIXTLA, PUEBLA.

Distinguido Señor Presidente:

La Comisión de Derechos Humanos del Estado, de conformidad con los artículos 102 apartado B de la Constitución General de la República, 12 fracción VI de la Constitución local, 1º, 13 fracciones II y IV, 44, 46 y 52 de la Ley de esta Comisión, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 389/00-I, relativo a la queja formulada por José Rosendo González Ortega; y vistos los siguientes:

HECHOS

I.- El 18 de enero del 2000, esta Comisión de Derechos Humanos, recibió la queja formulada por José Rosendo González Ortega, quien en síntesis expuso que desde el 15 de mayo de 1999, el Presidente Municipal de Mixtla, Puebla, le confirió el cargo de ordenanza junto con otros siete jóvenes, consistente dicho cargo en diversas tareas como la de conserjería, policía auxiliar y mensajería; añadiendo, que en ocasiones han solicitado alguna gratificación por el servicio prestado; sin embargo, no han recibido remuneración alguna, por el contrario, se les ha amenazado que de no cumplir con su deber se procederá conforme a la ley.

2.- Por determinación de 15 de febrero del 2000, esta Comisión de Derechos Humanos admitió a trámite la queja de mérito, asignándole el número de expediente 389/00-I, solicitando

el informe correspondiente al Presidente Municipal de Mixtla, Puebla, quien lo rindió en su oportunidad.

De las constancias que integran este expediente se desprenden las siguientes:

EVIDENCIAS

I.- La queja formulada por José Rosendo González Ortega, ante esta Comisión de Derechos Humanos el 18 de enero del 2000.

II.- El oficio s/n de fecha 9 de enero del 2000, por el cual el Presidente Municipal de Mixtla y el Regidor de Gobernación del citado municipio, comunican al C. Odón Blanco González, “Jefe de las Ordenanzas”, lo que al texto se señala : “El que suscribe C. Diego E. Rojas Pérez, Presidente Municipal Constitucional de Mixtla, en coordinación con el H. Ayuntamiento, y por acuerdo de cabildo celebrado con fecha del día 8 de enero del presente, **se acordó que deberán dar cumplimiento de su deber, resguardando en esta cabecera Municipal, presentándose en la Comandancia Municipal a las 18:00 hrs., dicha guardia será de las 18:00 hrs. a las 2:00 de la mañana, los días 9 y 10 de enero del presente año, en caso de no cumplir se procederá conforme a la Ley**”; apreciándose del citado oficio que se marca copia para diversas personas, entre ellas el quejoso José Rosendo González Ortega.

III.- En escrito de fecha 1º de octubre de 1999, por el que quejoso y otras siete personas se dirigen al Presidente Municipal de Mixtla, Pue., solicitando lo siguiente: “DE LA MANERA MAS ATENTA NOS DIRIGIMOS A USTED, PARA SOLICITAR UNA GRATIFICACIÓN ECONÓMICA DE \$ 200.00 (doscientos pesos) POR ORDENANZA, MOTIVO DE PRESTAR SERVICIO A LA FESTIVIDAD PATRONAL, LLEVADAS A CABO LOS DÍAS 3 Y 4 DE OCTUBRE DEL PRESENTE AÑO, ESPERANDO UNA RESPUESTA FAVORABLE....”

IV.- El informe del Presidente Municipal de Mixtla, que en su parte conducente refiere: “.... Con fecha 10 de abril de

1999, se llevo a cabo Sesión Ordinaria de Cabildo, en el cual con base en el Orden del día se propusieron a ocho jóvenes del mismo Municipio de Mixtla para fungir como ordenanzas desde el 15 de mayo de 1999 al 14 de mayo del 2000. Dicha propuesta queda aprobada con el propósito de sustituir a los 8 jóvenes que estaban por concluir su Servicio Social de apoyo al H. Ayuntamiento y al Municipio de Mixtla,; de tal manera que el día 15 de mayo de 1999 se citaron a los 8 siguientes jóvenes propuestos: FRANCISCO CUAUTLI MUNGUÍA, RAYMUNDO OLIVARES G., **ROSENDO GONZALEZ ORTEGA.... en dicha reunión se les dio a conocer sus actividades de apoyo al H. Ayuntamiento del Municipio de Mixtla, entre otros, mantener limpios los pasillos del parque municipal, barriendo los días sábados de cada semana, reforzar al personal de Seguridad Pública Municipal en los principales eventos Cívicos y Sociales, sin percibir remuneración alguna por dichas actividades de apoyo.** Después de escuchar lo anterior y hacer algunos comentarios y aclaraciones al respecto finalmente, los 8 jóvenes citados anteriormente rindieron Toma de Protesta....”

OBSERVACIONES

El artículo 2º de la Ley de esta Comisión establece: “La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios de carácter autónomo en cuanto a sus resoluciones y funciones; tiene como objeto la protección, respeto, vigilancia, prevención, observancia, promoción, defensa, estudio y divulgación de los derechos humanos, según lo previsto por el orden jurídico mexicano”.

Asimismo, el artículo 6º del Reglamento Interno de la misma Comisión, señala: “Se entiende por Derechos Humanos los atributos de toda persona inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar y satisfacer. En su aspecto positivo, son los que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México.”.

El artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento....”.

Del mismo Ordenamiento Constitucional, el artículo 115 en su fracción III, establece: “Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: c) Limpia; h) Seguridad Pública y tránsito”.

De igual forma, el artículo 104 de la Constitución Política del Estado de Puebla, preceptúa: “Los municipios proporcionaran los siguientes servicios públicos: c).- Limpia; h).- Seguridad Pública y tránsito”.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal, en lo conducente prevé:

Artículo 40.- “Son atribuciones de los Ayuntamientos: XXII.- Establecer fuerzas de policía para el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos del Municipio”.

Artículo 41.- “Son facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales: XLV.- Vigilar la debida prestación de los servicios públicos municipales e informar al Ayuntamiento sobre sus deficiencias.

Artículo 55.- Los fondos municipales se distribuirán, en la forma siguiente: II.- Policía y tránsito; V.- Servicios Públicos;”.

Artículo 86.- “Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: III.- Limpia; VIII.- Seguridad pública y tránsito”.

De la Ley de Seguridad Pública del Estado se observan los siguientes preceptos:

Artículo 8º.- “Son Autoridades Municipales en materia de Seguridad Pública: I.- Los Ayuntamientos; II.- Los Presidentes Municipales; III.- Los Comandantes Municipales”

Artículo 12.- “Son atribuciones de los Ayuntamientos: I.- Garantizar la seguridad y tranquilidad en el territorio municipal de las personas y sus bienes, así como preservar y guardar el orden público, expidiendo para el efecto los bandos de policía y buen gobierno y los Reglamentos correspondientes”.

Artículo 41.- “La función de Seguridad Pública debe ser prestada por personas dignas **y capacitadas** para ejercerla, quienes tendrán garantizada su permanencia, posibilidad de ascenso, actualización y seguridad social en la carrera policial”.

En la especie, José Rosendo González Ortega, en vía de hechos sostiene que a él y a otros siete jóvenes del municipio de Mixtla, Puebla, les fue conferido el cargo de ordenanzas, debiendo por tal motivo realizar diversas tareas como la de conserjería, policía auxiliar y mensajería, sin recibir remuneración alguna por tal servicio no obstante que lo han solicitado en diferentes ocasiones; además, de ser advertidos que de no cumplir se procedería conforme a la ley.

Ahora bien, de las evidencias relatadas, mismas que tiene pleno valor probatorio al tratarse de constancias expedidas por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, se advierte que el Presidente Municipal de Mixtla, expresamente reconoce que por acuerdo de cabildo de 10 de abril de 1999, el quejoso y otros 7 jóvenes fueron designados para fungir como “ordenanzas”, teniendo como actividades, entre otras, la de mantener limpios los pasillos del parque municipal y reforzar al personal de Seguridad Pública Municipal en los principales eventos cívicos y sociales; aceptando además el citado Edil, que las personas que fungen con ordenanzas no perciben remuneración alguna por la realización de tales tareas; por otra parte, también está evidenciada la advertencia o amenaza del citado Presidente Municipal, en el sentido de que en caso de que no cumplieran su deber en relación al resguardo de la Cabecera Municipal los días 9 y 10 de enero del 2000, se procedería conforme a la ley;

situación que fue minimizada por la autoridad municipal, al señalar en su informe que anteriormente los ordenanzas tenían que desarrollar trabajos más rigurosos y pesados y si se desobedecían los mandatos, los castigos eran severos, por ejemplo, encierro de uno o dos días de cárcel, aportación de material de construcción para obras públicas, etc.

En un primer aspecto, se advierte, según el dicho del Presidente Municipal de Mixtla, que la función que le fue conferida al quejoso como ordenanza, tiene su origen en los usos y costumbres de dicha comunidad; además, es de observarse que dicha función, ilegalmente, ha adquirido un carácter obligatorio para el quejoso y demás personas nombradas como ordenanzas, puesto que se les advierte que si no cumplen con las actividades encomendadas, como lo fue la señalada para los días 9 y 10 de enero del 2000, “se procederá conforme a la ley” (sic).

Al efecto, este Organismo Público Estatal de Protección de los Derechos Fundamentales estima, que la actuación del Presidente Municipal de Mixtla, es violatoria de derechos humanos, en términos de lo dispuesto por el artículo 5º, párrafos III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, y en cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta, en tanto que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de la Constitución y las Leyes correspondientes; de lo que resulta, que si el servicio que el Ayuntamiento y el Presidente Municipal pretenden presten las personas designadas como ordenanzas no son de los servicios públicos considerados como obligatorios, es claro, que el advertirles que se procederá conforme a la ley si no cumplen con su función, es ilegal, pues con tal acción se pretende obligar a las personas a prestar un servicio, que como ya se dijo, no es considerado como obligatorio y gratuito; habida cuenta que ninguna persona puede ser obligada a prestar

servicios sin su pleno consentimiento; siendo por otra parte, que la autoridad a quien se solicitó informe, no justificó fehacientemente que el quejoso haya aceptado tal cargo.

No debiendo pasar inadvertido para las autoridades municipales de Mixtla, Puebla, que cuando el artículo 5º de nuestra Constitución dispone que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su previo consentimiento, define una garantía individual, que debe prevalecer sobre los usos, costumbres y acuerdos que pudieran tomar los Ayuntamientos en sus sesiones de Cabildo; estableciendo por tanto, una limitación a la actividad de los Órganos del Estado, atento a que los gobernados tiene la facultad de elegir, seleccionar o decidir la actividad, oficio o profesión que más les acomode; luego entonces, nada legitima el actuar del Presidente Municipal de Mixtla y del Ayuntamiento que preside, al señalar que el cargo de ordenanza, cuya función, según su dicho, entre otras, es la de mantener limpios los pasillos del parque municipal y la de reforzar al personal de Seguridad Pública Municipal en los principales eventos cívicos y sociales, está fundamentado en los usos y costumbres del pueblo, pues es claro que en la conservación o desarrollo de las lenguas, cultura, usos, costumbres y formas de organización de los pueblos, no puede existir incompatibilidad con el sistema jurídico nacional o con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos.

En otro aspecto, es preciso señalar al Presidente Municipal de Mixtla, que la función o servicio que les ha sido encomendado a las personas designadas como ordenanzas y que según las evidencias consiste, entre otras, en mantener limpio el parque municipal y resguardar la seguridad pública de la población, son servicios públicos cuya obligación de proporcionarlos le corresponde a los Ayuntamientos, al prescribirlo así la Constitución Federal, la Constitución Local del Estado de Puebla y la Ley Orgánica Municipal, pues en relación a las actividades mencionadas, este último cuerpo normativo indica que los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de limpia y seguridad pública; además de señalar que es atribución de los Ayuntamientos, establecer fuerzas de policía para el mantenimiento de la seguridad y el orden público del municipio,

obligando a los Presidentes Municipales a vigilar la prestación de los servicios públicos.

En ese contexto, por lo que hace a la función de seguridad encomendada a las personas designadas como ordenanzas, también la Ley de Seguridad Pública del Estado establece que les corresponde a los Ayuntamientos garantizar la seguridad y tranquilidad en su territorio municipal de las personas y sus bienes, así como preservar y guardar el orden público; indicando además, que la función de seguridad pública debe ser prestada por personas dignas y capacitadas para ejercerla.

De lo anterior, es importante destacar que independientemente que por los usos y costumbres de la comunidad, se haya establecido el cargo de ordenanzas, nombrando el Ayuntamiento a las personas que les corresponda esa función, así como que éstas estén de acuerdo o no en prestar ese servicio, este Organismo subraya, por lo que hace a la seguridad pública, que le corresponde a las fuerzas policiales establecidas por los Ayuntamientos el ejercicio de esa función que garantice la seguridad y tranquilidad de sus pobladores, pues es claro que quien preste este servicio debe estar capacitado, lo cual no acontece con las personas a quienes indebidamente se les ha dado el carácter de ordenanzas, **poniendo en riesgo su integridad física al carecer de capacitación y autoridad para enfrentar algún disturbio o enfrentamiento que pudiera suscitarse.**

Este Organismo reconoce que la participación efectiva de los miembros o pobladores de una comunidad, en los trabajos y actividades a desarrollarse, es uno de los componentes indispensables para el crecimiento y desarrollo de las mismas comunidades y pueblos, que necesariamente deberá verse reflejado en el beneficio de todos los miembros de esa comunidad y en una mejor calidad y nivel de vida para ellos; sin embargo, esa participación individual o colectiva por parte de los miembros de una comunidad debe darse en un ámbito de respeto a todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales, por lo que la gestión pública de la autoridad debe ser transparente y responsable, exhortando con sus mejores oficios a una

cooperación participativa y no impositiva, que permita ese desarrollo comunitario, que resulta fundamental para concebir y mantener la paz social y la seguridad dentro de los pueblos, además de que dicha participación comunitaria no debe invadir esferas que únicamente le competen a los Ayuntamientos y que de alguna manera, en el caso que nos ocupa, ponen en riesgo la integridad física de sus habitantes, al prestar el servicio de seguridad pública

En ese contexto, es importante destacar, que en el ejercicio de las funciones de los Presidentes, Municipales y sus Ayuntamientos, la legalidad y certeza jurídica deben ser principios rectores de su actuación, por lo que obligar a los pobladores de su municipio a prestar servicios públicos que le corresponden a los Ayuntamientos, propiciando con ello acciones arbitrarias, contraviene dichos principios, dejando de observar con ello, la obligación que contrajeron al prestar protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la República y las Leyes que de ella emanen, tal y como prevén los artículos 128 de la Constitución General de la República y 137 de la Constitución local.

Por último, es necesario hacer notar al Presidente Municipal de Mixtla que la acción de obligar a prestar trabajos sin la debida retribución constituye el delito previsto y sancionado por el artículo 301 del Código de Defensa Social del Estado, que al texto dice: “Se impondrá prisión de dos a seis años y multa de diez a cien días de salario, al que obligue a otro a prestarle trabajos o servicios personales sin la debida retribución, ya sea empleando violencia física o moral, o valiéndose del engaño, de la intimidación o de cualquier otro medio.”.

En tal situación, estando acreditada la violación a los derechos humanos de José Rosendo González Ortega y otros, en los términos expresados, es justo y legal que la autoridad municipal de Mixtla, Puebla, en el ámbito de sus atribuciones, se sirva vigilar la debida prestación del servicio público de limpia y de seguridad pública, en el municipio que preside; asimismo, en su carácter de Presidente, excite a los integrantes de su Ayuntamiento, para que se deje sin efecto el cargo de ordenanzas

y en consecuencia, se abstenga de obligar a las personas nombradas a prestar el servicio de limpia y seguridad pública.

En mérito de lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos, se permite hacer a usted señor Presidente Municipal de Mixtla, Puebla, respetuosamente las siguientes:

R E C O M E N D A C I O N E S

PRIMERA.- En el ámbito de sus atribuciones, se sirva vigilar la debida prestación del servicio público de limpia y de seguridad pública, en el municipio que preside.

SEGUNDA.- En su carácter de Presidente, excite a los integrantes de su Ayuntamiento, para que se deje sin efecto el cargo de ordenanzas y en consecuencia, se abstenga de obligar a las personas nombradas a prestar el servicio de limpia y seguridad pública.

De conformidad con el artículo 46 segundo párrafo de la Ley de esta Comisión, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación, se envíen a esta Comisión dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar la aceptación de la recomendación.

Cabe señalar que la falta de comunicación sobre la aceptación de esta recomendación o de presentación de pruebas, dará lugar a que se interprete que fue aceptada, asumiendo el compromiso de darle cabal cumplimiento, con independencia de hacer pública dicha circunstancia, en términos del párrafo tercero del aludido artículo 46 de la Ley de este Organismo.

Es pertinente hacer notar, que las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos no pretenden, en modo alguno, desacreditar a las Instituciones ni constituyen una afrenta

RECOMENDACIÓN NÚMERO: 029/2000.

o agravio a las mismas o a sus titulares, por el contrario, deben ser concebidas como un instrumento indispensable en las sociedades democráticas y los Estados de Derecho para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridad y funcionarios ante la sociedad. Dicha legitimidad se fortalecerá de manera progresiva cada vez que se logra que aquéllas y éstos sometan su actuación a la norma jurídica y a criterios de justicia que conllevan al respeto de los derechos humanos.

A T E N T A M E N T E
EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA.

LIC. JAIME JUÁREZ HERNÁNDEZ