

**DICTAMEN**  
**CGYAL/026/2018-2021**

En la Ciudad de Guanajuato, Capital del Estado del mismo nombre, siendo las 10:00 diez horas del día 13 trece de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se reunieron en la Sala de Juntas de la Oficina de Síndicos y Regidores, sita en Plaza de la Paz número 12 doce, Zona Centro, los integrantes de la Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato 2018-2021, conformada por José Luis Vega Godínez, en su calidad de Presidente; Ana Bertha Melo Hernández, como Secretaria; y, Cecilia Pöhls Covarrubias, Virginia Hernández Marín y Alejandro García Sánchez, en su carácter de vocales; a efecto de dictaminar la iniciativa con proyecto de decreto correspondiente a la creación del Reglamento de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos, presentada por el Regidor Óscar Edmundo Aguayo Arredondo.

**ANTECEDENTES**

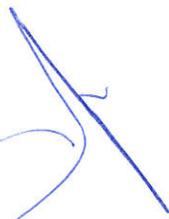
**PRIMERO.** – Por escrito de fecha 26 de octubre de 2018, el Regidor Óscar Edmundo Aguayo Arredondo presentó ante la Secretaría del Ayuntamiento la iniciativa con proyecto de decreto para la creación del Reglamento de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos, la cual fue turnada a la Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos mediante el oficio DFE. -064/2018, del día 11 de noviembre de 2018, suscrito por el Dr. Héctor Enrique Corona León en su carácter de secretario del Ayuntamiento.

**SEGUNDO.** – Con fecha 16 de noviembre de 2018, la Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos sesionó y radico la iniciativa de mérito. Mediante el punto de acuerdo CGYAL/001/2018-2021 de la misma fecha, definió la metodología para el estudio y dictamen de la iniciativa en los términos siguientes:

**PRIMERO.** Someter a consulta y opinión de síndicos y regidores el reglamento de referencia, a efecto de recibir sus manifestaciones por escrito en un plazo máximo de 15 días hábiles, contado a partir del 19 de noviembre de 2018.

**SEGUNDO.** Someter a consulta y opinión de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato el reglamento de referencia, a efecto de recibir sus manifestaciones por escrito en un plazo máximo de 30 días hábiles, contado a partir del 19 de noviembre de 2018.

**TERCERO.** Someter a consulta y opinión de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato el reglamento de referencia, a efecto de recibir sus manifestaciones por escrito en un plazo máximo de 30 días hábiles, contado a partir del 19 de noviembre de 2018.



**CUARTO.** Someter a consulta y opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guanajuato el reglamento de referencia, a efecto de recibir sus manifestaciones por escrito en un plazo máximo de 30 días hábiles, contado a partir del 19 de noviembre de 2018.

**QUINTO.** Someter a consulta y opinión de la Universidad Santa Fe, Departamento de Derecho, el reglamento de referencia, a efecto de recibir sus manifestaciones por escrito en un plazo máximo de 30 días hábiles, contado a partir del 19 de noviembre de 2018.

**SEXTO.** Someter a consulta y opinión de la Universidad de León, Campus Guanajuato, el reglamento de referencia, a efecto de recibir sus manifestaciones por escrito en un plazo máximo de 30 días hábiles, contado a partir del 19 de noviembre de 2018.

**SÉPTIMO.** Someter a consulta y opinión de la sociedad civil, en lo personal y/o a través de movimientos sociales y asociaciones, el reglamento de referencia, a efecto de recibir sus manifestaciones por escrito en un plazo máximo de 30 días hábiles, contado a partir del 19 de noviembre de 2018.

Para este efecto, se girarán invitaciones específicas a aquellas asociaciones civiles vinculadas a la materia del reglamento, en términos del directorio disponible en la Dirección de Función Edilicia. Además, la consulta deberá publicarse en el sitio web del municipio, en un plazo máximo de 3 días hábiles, con señalamiento específico del correo electrónico al que pueden dirigirse las opiniones de los ciudadanos.

**OCTAVO.** Concluido el plazo de la consulta por escrito, en el plazo de 5 días hábiles, la Comisión sesionará para la integración de las propuestas ciudadanas a la iniciativa, y, en su caso, para determinar la necesidad o no sobre la realización de un foro público presencial de discusión, en función del número de propuestas recibidas, así como de la divergencia entre las opiniones recibidas.

**NOVENO.** Para el caso de que resulte innecesario la realización de un foro público presencial de discusión, se procederá inmediatamente a la elaboración del dictamen para su presentación al pleno del Ayuntamiento para votación.

**DÉCIMO.** Para el proceso de estudio y dictamen de esta iniciativa, se autoriza invitar al regidor a iniciante, con voz informativa, a todos los actos de la Comisión, para efecto del artículo 33 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de Guanajuato.

**UNDÉCIMO.** Publíquese.

**TERCERO.** En ejecución de los acuerdos de la Comisión, el secretario del Ayuntamiento, Dr. Héctor Enrique Corona León, emitió los siguientes documentos:

- I. Oficio DFE.-126/2018, del 20 de noviembre de 2018, dirigido a José Raúl Montero de Alba, Procurador de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, a fin de solicitar la opinión de su institución sobre la iniciativa en análisis,
- II. Oficio DFE.-127/2018, del 20 de noviembre de 2018, dirigido al Dr. Eduardo Pérez Alonso, Director de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, a fin de solicitar la opinión de su institución sobre la iniciativa en análisis,

- III. Oficio DFE.-129/2018, del 20 de noviembre de 2018, dirigido al titular del Departamento de Derecho de la Universidad Santa Fe, a fin de solicitar la opinión de la institución sobre la iniciativa en análisis,
- IV. Oficio DFE.-130/2018, del 20 de noviembre de 2018, dirigido a la Lic. Ma Guadalupe Manríquez Juárez, Directora de la carrera de Derecho de la Universidad de León, plantel Guanajuato, a fin de solicitar la opinión de su institución sobre la iniciativa en análisis,
- V. Oficio DFE.-131/2018, del 27 de noviembre de 2018, dirigido a la Asociación de Sordos del Estado de Guanajuato A.C, a fin de solicitar la opinión de la institución sobre la iniciativa en análisis,
- VI. Oficio DFE.-131/2018, del 27 de noviembre de 2018, dirigido a Colectivo Seres A.C., a fin de solicitar la opinión de la institución sobre la iniciativa en análisis, y,
- VII. Oficio DFE.-158/2018, del 29 de noviembre de 2018, dirigido a los integrantes del Honorable Ayuntamiento de Guanajuato, a fin de solicitar su opinión sobre la iniciativa en análisis

**CUARTO.** En atención a las consultas enumeradas en el antecedente tercero, la Secretaría del Ayuntamiento recibió los siguientes documentos:

- I. Oficio CS/DE-CDDHH/147-18, de fecha 26 de diciembre de 2018, suscrito por Juan Silverio Ramírez Urbina, Director Ejecutivo de Colectivo Seres, A.C., que contiene opinión y anexo de modificaciones al texto de la iniciativa en estudio; y,
- II. Oficio PDH/038/19, de fecha 8 de enero de 2019, suscrito por José Raúl Montero de Alba, Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, que contiene opinión sobre la iniciativa en estudio.

**QUINTO.** Con fecha 16 de enero de 2019, la Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos sesionó y determinó, en su acuerdo CGAL-003-16012019, concluido el proceso de consulta, considerando innecesario la apertura de foros públicos de discusión e instruyendo proceder a la emisión del presente dictamen.

## CONSIDERANDOS

**PRIMERO.** - Esta Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos es competente para emitir el presente dictamen de conformidad con lo previsto por el artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así como los artículos 28, 35, 39, 40 y 43 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato.

**SEGUNDO.** – El Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato carece de competencia para legislar en materia de creación de organismos de protección de derechos humanos, dado que aquélla está reservada a las legislaturas de las entidades federativas y al Congreso de la Unión.

En efecto, la propuesta de creación del Reglamento de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de Guanajuato pretende, esencialmente, crear una figura jurídica que tendría como competencia el conocer y resolver quejas y denuncias contra actos y omisiones en materia de Derechos Humanos, en términos de su exposición de motivos y del artículo 4 de la propuesta de ordenamiento:

*“Artículo 4.- Compete a la Defensoría Municipal de Derechos Humanos conocer y resolver quejas y denuncias contra actos y omisiones en materia de Derechos Humanos, así como actuar de oficio en los casos en los que tenga conocimiento, así como emitir recomendaciones a cualquier autoridad municipal, así como dar capacitación a los funcionarios públicos municipales y asesoría a los ciudadanos Guanajuatenses que así lo soliciten. Además, la Defensoría Municipal de Derechos Humanos, servirá como vínculo entre el Ciudadano y la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, en aquellos casos que no sean de índole municipal y que por lo tanto no puedan ser resueltos por la Defensoría Municipal a la que hace alusión este reglamento.”*

Esta intención, parafraseando la opinión de la Procuraduría Estatal de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, contraviene el sistema legal no jurisdiccional de protección de derechos humanos, que actualmente encuentra su asidero constitucional en el artículo 102, apartado b, de la Constitución federal, donde se establece lo siguiente:

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

De lo anterior, se advierte la existencia de un Sistema compuesto por un Organismo Nacional y un Organismo por cada Entidad Federativa.

En correspondencia con el diseño encabezado por la Constitución Federal, la Carta Magna del Estado en su artículo 4 establece la creación de un organismo de protección de derechos humanos:

*La ley determinará la organización, funcionamiento, competencia y procedimientos de un organismo estatal de protección de los derechos humanos, dotado de plena autonomía, que conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter estatal o municipal que violen estos*

*derechos, formulará acuerdos o recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.*

De lo anterior, es importante resaltar dos conclusiones, una de ellas es que, para la creación del sistema de protección constitucional no jurisdiccional de derechos humanos, la Constitución Federal establece competencia al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las Entidades Federativas para legislar la creación de organismos de protección; en tanto que la segunda conclusión relevante es que, de la lectura del artículo 4 de la Constitución del Estado de Guanajuato, se desprende la competencia del Organismo protector de derechos humanos en comento, misma que le permite conocer quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter estatal o municipal que violen estos derechos.

A partir de ello se pueden concluir diversos puntos de partida frente a la posibilidad de que los Municipios del Estado puedan crear Organismos de protección de derechos humanos.

- a) En un primer lugar el diseño del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos deviene de la Constitución Federal;
- b) El Sistema de protección de derechos no jurisdiccional se compone de dos clases de organismos, uno nacional denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos y uno en cada una de las Entidades Federativas;
- c) La competencia para legislar en materia de creación de organismos de protección de derechos humanos está reservada a las legislaturas de las entidades federativas y al Congreso de la Unión, **no así a los Municipios**;
- d) Los organismos protectores de derechos humanos de las entidades, conocerán de actos de autoridades estatales **así como municipales**.

En este tenor la creación de un Organismo de protección de derechos humanos por un Ayuntamiento puede redundar en un acto que no está dentro de su competencia, puesto que la facultad reglamentaria de estos tiene alcances y contenidos claros. Al respecto el artículo 115 fra. II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

*Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

De tal suerte, es válido concluir que la esfera de competencia municipal se nutre de lo señalado expresamente en la Constitución Federal, en las Constituciones Locales y en las leyes en materia

municipal expedidas por la Legislatura del Estado y, en tal virtud, es posible advertir que no existe dentro de las anteriores, disposición alguna que faculte a los Municipios a crear organismos públicos de derechos humanos, pues ninguna de las facultades contenidas en el artículo 115, ni tampoco el artículo 102 apartado B, u otros preceptos constitucionales en el ámbito local, confieren a los Municipios tal atribución.

Por ello, la creación de una Defensoría municipal de Derechos Humanos que tenga como competencia la de **resolver quejas y denuncias contra actos y omisiones en materia de Derechos Humanos**<sup>1</sup>, no solo deviene inconstitucional por ser ajena al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, y por no existir competencia constitucional del Ayuntamiento para ello, sino que estaría replicando funciones que ya tiene la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado.

Los anteriores argumentos se corroboran, con el criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro:

**“COMISIÓN MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS DE HUAJUAPAN DE LEÓN, OAXACA, EL REGLAMENTO QUE LA CREA, EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**, que en el caso materia a estudio, estableció: “aun cuando en términos del artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir reglamentos, lo cierto es que tales ordenamientos tienen que ceñirse a lo que establezcan tanto la Constitución General como la del Estado, así como las leyes federales y locales, además de adecuarse a las bases normativas que emitan las legislaturas y versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

En virtud, el Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Derechos Humanos de Huajuapan de León, Oaxaca, por el cual ese Ayuntamiento creó tal entidad con el carácter de organismo descentralizado y lo dotó de facultades, resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución federal, pues lo cierto es que, independientemente de la bondad de que se multipliquen los organismos protectores de los derechos humanos y de que, a través de ellos, se promueva la cultura de la legalidad y la defensa de tan trascendentales derechos, especialmente en el ámbito municipal, resulta indispensable que su creación tenga un apoyo jurídico y, en la especie, el Ayuntamiento de Huajuapan de León carece de facultades tanto para crear organismos descentralizados por sí solo, como para legislar en lo relativo a los

---

<sup>1</sup> Artículo 4 de la Iniciativa de Reglamento en comentario.

organismos protectores de los derechos humanos, pues dicha atribución no está contemplada en la Constitución Federal, ni en la del Estado, así como tampoco en alguna de las legislaciones secundarias de carácter federal o local”<sup>2</sup>

A mayor abundamiento, en fecha 26 de octubre de 2017 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el Decreto 220, que modificó y reformó diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, con miras a fortalecer en la estructura de los Ayuntamientos la promoción y difusión de los derechos humanos.

Ello a partir de la creación de la constitución de una Comisión específica de Derechos Humanos en los Ayuntamientos y de una dependencia municipal especializada, que sean responsables de atender este tema y fortalecer el trabajo a favor de los derechos humanos.

Así, el artículo 83 de la norma precitada, señala en su nuevo texto que el Ayuntamiento contará entre sus Comisiones ordinarias con una de Derechos Humanos.

De esta forma en el artículo 83-12, se establecen las atribuciones de dicha Comisión, que serán las siguientes:

- I. Conocer sobre los asuntos relacionados con derechos humanos en el Municipio;
- II. Proponer al Ayuntamiento campañas de difusión y promoción de derechos humanos;
- III. Revisar y opinar sobre los proyectos de reglamentos de su competencia;
- IV. Promover y divulgar en el Municipio información en materia derechos humanos;
- V. Fomentar acciones en favor de una cultura de respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos, en el marco del ámbito municipal;
- VI. Solicitar y obtener de los demás titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
- VII. Proponer la adecuación de reglamentos y la normatividad aplicable en el municipio para reconocer, proteger, garantizar y difundir los derechos humanos que reconocen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, así como los contenidos en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Senado haya ratificado;
- VIII. Dar seguimiento a las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, formulen a las autoridades municipales; y

<sup>2</sup> 188020. P./J. 134/2001. Pleno. Novena Época. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, Pág. 916.

IX. Las demás que le señale el Ayuntamiento, esta Ley u otras disposiciones aplicables.

De igual forma, en el Capítulo II, De la Administración Pública Centralizada, relativo a las Dependencias municipales, la citada Ley señala en su artículo 124, que, para el estudio y despacho de los diversos ramos de la administración pública municipal, el Ayuntamiento establecerá dentro de su estructura, una dependencia especializada en Derechos Humanos.

Con base en lo antes expuesto, la instalación de la Comisión Edilicia del Ayuntamiento llevada a cabo en la primera sesión ordinaria del Ayuntamiento de Guanajuato, de fecha 10 de octubre de 2018, así como la adscripción de una unidad de derechos humanos adscrita a la Secretaría del Ayuntamiento, conforme a la organización administrativa aprobada en la misma sesión y fecha, constituye la acción de cumplimiento de la norma estatal citada, que ayudará a trabajar en favor de una cultura de paz y respeto a los derechos fundamentales de las personas, puesto que permite la mayor participación de las autoridades municipales en temas relacionados con la prevención y capacitación en la materia.

De lo anterior se sigue que, en estas condiciones, la norma estatal que llama a los municipios a trabajar en favor de los derechos humanos, para el caso de Guanajuato, se encuentra cabalmente cumplida en su nivel institucional, resultando indebido, en su caso, constituir un organismo defensor como el que la iniciativa en estudio propone; por lo que resulta, además, imposible reajustar el documento en estudio a sólo aquello que compete a las atribuciones del ayuntamiento, pues de hacerlo resultaría un ordenamiento extremadamente concreto e innecesario, en tanto que la gran mayoría de sus preceptos están dirigidos a la estructura y atribuciones del órgano cuya finalidad, dispuesta en su precepto 4, es inconducente en términos de lo expuesto.

**TERCERO.** – De acuerdo con los considerandos previos, la iniciativa que se dictamina deberá archivarse.

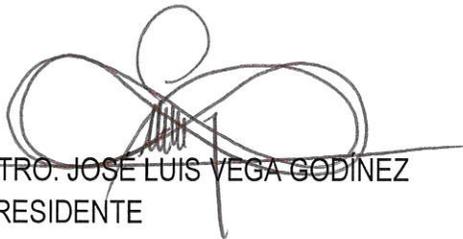
Por lo anterior, se somete a consideración del Pleno del Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato el siguiente:

### ACUERDO

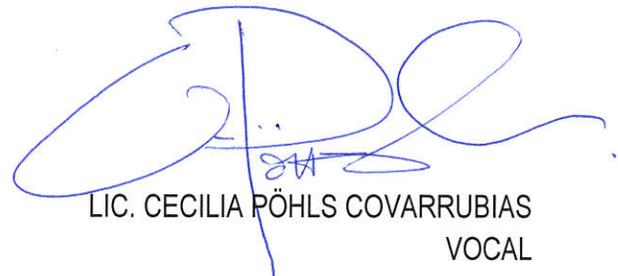
**PRIMERO.** – Archívese la propuesta de Reglamento para la creación de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos.

Así lo dictaminaron los integrantes de la Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato, que estuvieron presentes, siendo las 10:00 diez del día 13 de febrero del 2019, firmado de conformidad los que en la misma intervinieron.

A



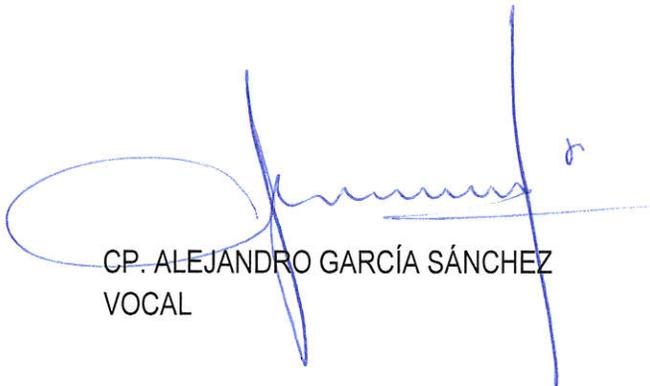
MTRO. JOSÉ LUIS VEGA GODÍNEZ  
PRESIDENTE



LIC. CECILIA PÖHLS COVARRUBIAS  
VOCAL



LIC. ANA BERTHA MELO HERNÁNDEZ  
SECRETARIA



CP. ALEJANDRO GARCÍA SÁNCHEZ  
VOCAL

LIC. VIRGINIA HERNÁNDEZ MARÍN  
VOCAL