

os Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
UEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
os Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
ITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INST  
os Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
UEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS

# Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México

## **Nuevas instituciones, viejas prácticas**

de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
Organismos Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
UEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
mos Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
Organismos Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
S INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
os Organismos Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
UEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
s Organismos Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
UEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
UCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
os Organismos Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
UEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
nos Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
ITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
os Organismos Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
UEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS  
Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México Organismos Públicos de Derechos Humanos en México  
NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS

## **LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS**

### **Nuevas instituciones, viejas prácticas**

Cécile Lachenal,  
Juan Carlos Martínez Martínez,  
Miguel Moguel Valdés, autores  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Esta publicación refleja los hallazgos del monitoreo a los organismos públicos de derechos humanos nacional (CNDH), del Distrito Federal, Jalisco, Oaxaca, Veracruz y San Luis Potosí, realizado entre 2005 y 2008. Evalúa su desempeño respecto al ejercicio de su mandato de protección, promoción y defensa de los derechos humanos.

Las actividades del proyecto y la publicación contaron con el apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur.

Diseño e impresión: Mono Comunicación S.A. de C.V.

© 2009 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.  
Cerrada de Alberto Zamora 21, Col. Villa Coyoacán, C.P. 04000, México D.F.

ISBN: 978-607-7631-02-6

Impreso en México

**Fundar, Centro de Análisis e Investigación**, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

Actualmente, Fundar trabaja a partir de cuatro grandes programas:

- Presupuestos y políticas públicas
- Derechos humanos y seguridad ciudadana
- Transparencia y rendición de cuentas
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

**[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)**



## AGRADECIMIENTOS ■

Este informe concluye una etapa muy importante de nuestro trabajo. En esta ocasión, el *Proyecto Monitor Ciudadano del Sistema Ombudsman* ofrece los resultados de un análisis que da cuenta de los principales retos y perspectivas en torno a los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) en México. Este es un trabajo colectivo de autoría compartida, en el que colaboraron de diferentes formas la mayor parte del equipo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

El informe titulado *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*, presenta una sistematización y las conclusiones del monitoreo realizado de 2005 a 2008 a organismos nacionales y estatales de protección a los Derechos Humanos como son: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca (CEDDHO), Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP) y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV).

Este Informe se elaboró con los valiosos aportes e insumos de numerosas personas y organizaciones a lo largo y ancho de todo el país, quienes contribuyeron con información veraz y oportuna de sus experiencias y, en algunos casos, de sus propias investigaciones. En este sentido, queremos extender nuestro reconocimiento al Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD), a Asesoría y Servicios Rurales (ASER) y al Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción (CEPIADET). También es importante mencionar a algunas de las personas que nos aportaron de forma generosa sus datos y perspectivas sobre el funcionamiento de los OPDH como Martín Faz, Federico Anaya, Sara Méndez, Guillermo Noriega, Gloria Ramírez, Sergio Aguayo, Rocío Culebro, Miguel Sarre, Alberto Serdán, Gerardo Moya y Olga Hernández, entre otros muchos. También resultaron muy valiosas las entrevistas que con la salvedad de José Luis Soberanes Fernández, nos concedieron los titulares de los OPDH analizados.

Asimismo, queremos agradecer a la Fundación MacArthur por el apoyo brindado para la realización de este estudio.

Muchas gracias.



<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	13
I. El surgimiento de los OPDH, un alumbramiento esperanzador.....	13
II. Proyecto Monitor.....	15
III. Intención y planteamiento del trabajo.....	16
IV. Metodología y estructura del trabajo.....	18
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>UN MODELO IDEAL DE OPDH</b> .....	21
I. Organismos Públicos de Derechos Humanos en México.....	22
II. Sobre la pertinencia de establecer criterios para la medición del desempeño de los OPDH en México.....	28
2.1. Desde dónde se mide.....	28
2.2. Criterios de medición.....	30
III. Marco normativo de los OPDH.....	31
3.1. Mandato.....	31
3.2. Funciones esenciales.....	33
3.3. Competencias y principios generales de los procedimientos.....	34
3.4. Integración y estructura interna.....	34
3.5. Atribuciones.....	35
3.6. Requisitos para ocupar el cargo de presidente.....	36
3.7. Elección del presidente.....	36
3.8. Duración en el cargo y ratificación.....	37
3.9. Integración y sesiones de sus Consejos.....	38
3.10. Proceso de elección de los integrantes del Consejo.....	39
IV. Evaluar los OPDH.....	39
4.1. ¿Cómo evaluar la eficacia de los OPDH?.....	39
4.2. Modelo de institución Ombudsman.....	41
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>CÓMO FUNCIONAN LOS OPDH EN MÉXICO</b> .....	45
I. Recursos, competencias y procedimientos de los OPDH.....	46
1.1. La autonomía de gestión.....	46
1.2. Autonomía presupuestal.....	47
1.3. La evolución presupuestal de los OPDH.....	49
1.3.1 El presupuesto de la CNDH.....	49
1.3.2. El presupuesto de la CEDHSLP.....	52
1.3.3. El presupuesto de la CEDHV.....	54
1.3.4. El presupuesto de la CEDDHO.....	55
1.3.5. El presupuesto de la CEDHJ.....	56
1.3.6. El Presupuesto de la CDHDF.....	57

II. Competencias y facultades del Ombudsman .....	59
2.1. Facultades mínimas .....	59
2.2. Facultades máximas .....	60
2.3. Facultades especiales .....	60
III. Las prácticas institucionales .....	61
3.1. La Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca .....	62
3.2. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí .....	64
3.3. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal .....	67
3.4. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco .....	69
3.5. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz .....	71
3.6. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos .....	72
3.7. Las medidas cautelares .....	74
3.8. Los procesos de atención a las víctimas .....	76
3.9. Educación en Derechos Humanos .....	83
IV. Viejas prácticas y modelos contrapuestos .....	86

### CAPÍTULO III

<b>CASOS EMBLEMÁTICOS Y PRESENCIA PÚBLICA .....</b>	<b>89</b>
I. La actuación de los OPDH ante casos emblemáticos .....	90
1.1. Casos de relevancia sociopolítica .....	90
1.1.1. El conflicto entre la APPO y el gobierno del Estado de Oaxaca .....	90
1.1.2. El caso de Ernestina Ascencio Rosario .....	91
1.2. Casos comunes .....	93
1.2.1. Caso de mujeres reclusas en el Distrito Federal .....	94
1.2.2. El caso de la Minera San Javier en San Luis Potosí .....	95
II. Posicionamiento de la CNDH frente a temas relevantes de la agenda nacional de Derechos Humanos .....	95
2.1. El tema del aborto .....	96
2.2. La militarización de las actividades de seguridad y la inseguridad pública .....	97
2.3. El tema de los migrantes .....	99
2.4. El tema de los derechos de los pueblos indígenas .....	100
III. Promoción y difusión de los Derechos Humanos .....	101
3.1. La promoción y difusión en la CDHDF .....	102
3.2. La promoción y difusión en la CNDH .....	103
3.3. La promoción y difusión en el resto de las Comisiones .....	104
IV. Los casos: discrecionalidad y plataforma política .....	104

### CAPÍTULO IV

<b>INTEGRACION DE LOS OPDH Y LA REALIDAD DE SU AUTONOMÍA .....</b>	<b>107</b>
I. Dimensión orgánica interna .....	108
1.1. Requisitos de elección de los titulares .....	108
1.2. Procedimientos de elección .....	109
1.3. Composición de los Consejos de los OPDH .....	111
1.3.1. La CNDH .....	112
1.3.2. Los Consejos de las Comisiones locales: Jalisco y el DF .....	114
1.3.2.1. El Consejo Ciudadano de Jalisco .....	114
1.3.2.2. El Consejo de la Comisión del Distrito Federal .....	115



II. Perfiles de los titulares y redes de relación .....	117
2.1. El peso del derecho .....	117
2.1.1. ¿Es lo mismo defender la legalidad que defender los derechos humanos? .....	118
2.1.2. Formación en Derecho y red de poder .....	119
2.1.2.1. El titular de la CNDH .....	120
2.1.2.2. El titular de la Comisión de Jalisco .....	121
2.1.2.3. La titular de la Comisión de Veracruz .....	123
2.1.2.4. El titular de la Comisión de Oaxaca .....	124
2.1.2.5. La titular de la Comisión de San Luis Potosí .....	124
2.1.2.6. El titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal .....	126
2.2.2.2. La débil institucionalización de los OPDH .....	128
<b>CONCLUSIONES</b> .....	131
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	139
<b>RELACIÓN DE TABLAS Y GRÁFICAS</b> .....	145
<b>ANEXOS</b> .....	147



<b>APPO</b>	Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>CDH Senado</b>	Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República
<b>CDHDF</b>	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
<b>CEDDHO</b>	Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca
<b>CEDHJ</b>	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco
<b>CEDHSLP</b>	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí
<b>CEDHV</b>	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz
<b>CEFERESO</b>	Centro Femenil de Readaptación Social
<b>CENADEH</b>	Centro Nacional de Derechos Humanos
<b>CENCOS</b>	Centro Nacional de Comunicación Social
<b>CEPIADET</b>	Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción
<b>CFE</b>	Comisión Federal de Electricidad
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justicia
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
<b>COCOPA</b>	Comisión de Concordia y Pacificación
<b>COESIDA</b>	Consejo Estatal para la Prevención del VIH/SIDA
<b>CONAGUA</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>CONCAAM</b>	Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México
<b>CORTE IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CTI</b>	Consejo Técnico Interdisciplinario
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>DGPR-SSP</b>	Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública
<b>DIF</b>	Desarrollo Integral de la Familia
<b>EZLN</b>	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
<b>FUNDAR</b>	Fundar, Centro de Análisis e Investigación
<b>IEDF</b>	Instituto Electoral del Distrito Federal
<b>IIDH</b>	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INM</b>	Instituto Nacional de Migración
<b>LyF</b>	Luz y Fuerza del Centro
<b>OACNUDH</b>	Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPDH</b>	Organismos Públicos de Derechos Humanos
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>PFIOPDH</b>	Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos
<b>PGJDF</b>	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

<b>PGJV</b>	Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>PROFECO</b>	Procuraduría Federal del Consumidor
<b>SEDENA</b>	Secretaría de la Defensa Nacional
<b>SEMARNAT</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SIAP</b>	Sistema Integral de Atención a Peticionarias y Peticionarios
<b>TSJDF</b>	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
<b>UABJO</b>	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México

## I. El surgimiento de los OPDH, un alumbramiento esperanzador

La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) marcó un hito en el proceso de formación del sistema mexicano de Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH). En 1990, fue creada por decreto presidencial como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y su titular era nombrado por el Presidente de la República.<sup>1</sup> A lo largo de estos casi 20 años de existencia del Sistema *Ombudsman*, pareciera que el Estado, a través de sus organismos, es la entidad legitimada para enarbolar los discursos y las acciones en materia de derechos humanos, discurso que anteriormente fue enarbolado por la sociedad civil mexicana. A su vez, este efecto da la impresión de que son las entidades públicas quienes poseen la capacidad de definir, en última instancia, lo que son los derechos humanos, cómo se defienden y cómo se implementa su vigencia en México.

Siguiendo el proceso de formación de la CNDH, debemos rescatar que, en 1992, se constituye como organismo autónomo mediante la reforma del apartado B del Art. 102 Constitucional. En ese mismo año se publicó la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que la preveía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo titular sería nombrado por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.<sup>2</sup>

Pero la creación de la CNDH no agota la conformación del Sistema *Ombudsman*. La Constitución Política del país encomendó a las entidades federativas que establecieran una comisión de derechos humanos en el ámbito de sus jurisdicciones respectivas.<sup>3</sup> La creación de los OPDH a nivel estatal se da así a lo largo de los años 1992 y 1993. Sin embargo, la cuestión de su autonomía de gestión se fue resolviendo de manera mucho más lenta, y a la fecha un pequeño número de ellas aún no tienen estatuto legal de órganos autónomos.<sup>4</sup>

No es sino hasta 1999, cuando la CNDH adquiere plena autonomía a partir de una reforma constitucional que faculta al Senado para elegir al presidente de la CNDH y le otorga a ésta el carácter de organismo constitucional autónomo. Son los años previos a la alternancia política en México y en donde existía una gran energía social dirigida a impulsar la consolidación democrática.

Como lo señaló Fundar en su momento, las reformas al Artículo 102, apartado B Constitucional y a la Ley de la CNDH, no se tradujeron necesariamente en un avance real y sostenido en la autonomía y la transparencia de la institución que salvaguarda los derechos humanos en nuestro país.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, H., *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, CNDH, México, 1997.

<sup>2</sup> Rodríguez, G., y L.M. Cano, 2006, *Un Ombudsman modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*, Fundar, Centro de análisis e investigación, México.

<sup>3</sup> "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" (Artículo 102, apartado B).

<sup>4</sup> Los OPDH que no tienen estatuto legal de autonomía son: Colima (Art. 3. organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter autónomo), Chihuahua (Art. 2. La Comisión Estatal de Derechos Humanos [...] un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios), Nuevo León, Puebla (Art. 2. un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios de carácter autónomo en cuanto a sus resoluciones y funciones), Querétaro (Art. 3. La Comisión Estatal de Derechos Humanos, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio), Sinaloa (Art. 2. Se crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa como un organismo descentralizado, representativo de composición plural, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios), y Tabasco (Art. 2. instituye la Comisión Estatal de Derechos Humanos como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios).

<sup>5</sup> Rodríguez, G., y L.M. Cano, *Un Ombudsman modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*, Fundar, Centro de análisis e investigación, México, 2006, p.9.

*“El nuevo procedimiento de elección del titular de la CNDH que estableció las bases para avanzar hacia la efectiva independencia de este organismo, al prever un verdadero mecanismo de participación ciudadana, no fue respetado en la elección de 2004. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hizo nugatorio, al dejar sin efecto el proceso de consultas a la sociedad que el Artículo 10 de la Ley de la CNDH señala expresamente:*

*Queda pendiente que el Congreso de la Unión regule por ley la convocatoria y las bases de participación de la sociedad civil en el procedimiento de elección del Ombudsman nacional, tal y como lo ordenan el Artículo 102, apartado B de la Constitución, y no por acuerdo político del Senado de la República, como lo ha venido haciendo hasta ahora”.<sup>6</sup>*

La cuestión de la autonomía es un tema central para las reflexiones sobre el buen funcionamiento de los OPDH, ya que estos órganos están diseñados para vigilar que la actuación de las autoridades públicas del país sea respetuosa de los derechos humanos de la población. De esta manera, la autonomía de los CNDH frente a los poderes públicos es la única modalidad que puede garantizar una protección neutral e independiente de los derechos de las personas frente a estos poderes.

Es así que podemos constatar cómo los CNDH nacieron en un contexto nacional de profundas transformaciones en el sistema político y económico del país. Era el fin del régimen posrevolucionario y el origen de lo que a la postre podríamos caracterizar como un autoritarismo tecnocrático. Después de las décadas de los sesenta y setenta, marcadas por la represión estatal de las demandas sociales que buscaban la apertura del sistema político y por profundas crisis económicas, los dos sexenios de los años 1980 -el de Miguel de la Madrid (1982-1988) y el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)- correspondieron a una aceleración del ritmo de cambios constitucionales y legales<sup>7</sup> en busca de nuevos pactos basados en una reinyección de legitimidad al régimen. En teoría, esta nueva etapa buscaba disminuir la simulación legal que ha caracterizado la cultura política del país y construir un nuevo Estado de Derecho y también un nuevo marco institucional que se articulara con instituciones para acercar al sistema político mexicano a los nuevos retos de la sociedad y a la par en el concierto de los modernos diseños institucionales a nivel internacional.<sup>8</sup>

Con este trabajo, mostramos que el discurso de los derechos humanos debe también ser articulado por la sociedad civil, pues éste es su espacio de enunciación original, necesario para ofrecer una óptica de valoración imprescindible, ya que su vigencia tiene como instancia última mejorar las condiciones de vida de los menos aventajados. A decir verdad, en ningún sentido, el Estado, ni a través de los OPDH ni de ninguna otra instancia pública, ha cubierto el papel de la sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos humanos y, por lo tanto, la actuación de todo el ámbito público, incluidos los OPDH, debe estar sometida a revisión desde una amplia perspectiva ciudadana.

A lo largo de esta última etapa del proyecto, Fundar ha insistido en abrir los procesos para la elección de Titulares y Consejeros(as) de los CNDH a la participación ciudadana, dar certidumbre al mismo, promoviendo al interior de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República<sup>9</sup> la publicidad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Esta insistencia no apunta al cumplimiento de un formalismo legal o a un deseo de protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil, sino que paralelamente hemos demostrado la importancia de la legitimidad de origen de los funcionarios y la correlación con su desempeño.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.10.

<sup>7</sup> López Ayllón, Sergio, 1997, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, UNAM, México, y López Ayllón, Sergio y Héctor Fix-Fierro, 2000, “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIII, núm. 97, enero-abril, México.

<sup>8</sup> En particular, el nuevo Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>9</sup> El Senado de la República es el órgano en quien recae la responsabilidad de llevar a cabo el proceso y la deliberación sobre los nombramientos de titulares y Consejeros/as en la CNDH.

En las siguientes páginas, el lector encontrará una revisión de lo que ha sucedido con la autonomía de la CNDH, atributo reconocido en la ley, que recoge una sentida demanda ciudadana y que fue impulsada por el movimiento de los derechos humanos en el país. El trabajo pretende, además, dar explicaciones plausibles por los desencuentros entre prácticas e intenciones de la norma.

## II. Proyecto Monitor

Este libro es uno de los productos del Proyecto Monitor Ciudadano del Sistema *Ombudsman* (Proyecto Monitor), de hecho es el último de su primer ciclo. A su vez, el Proyecto Monitor es parte del área de derechos humanos y seguridad ciudadana de Fundar. Desde él, asumimos la responsabilidad de dar seguimiento al trabajo de las Comisiones de Derechos Humanos, pero no entendidas en sí mismas, sino contextualizadas dentro del campo político del país y en relación con un contexto marcado por violaciones a los derechos humanos y por las políticas públicas que en general se abocan al tema.

El Proyecto Monitor se ha interesado en colaborar con el fortalecimiento de una amplia red de Comisiones y Procuradurías que operan a favor de la promoción y protección de los derechos humanos en México. Las acciones impulsadas por éste se inscriben principalmente en la línea del monitoreo del desempeño de estas instituciones y del fortalecimiento de las capacidades del personal que presta un servicio público al interior de las mismas, pero también haciendo el análisis y la investigación para dar cuenta de los problemas estructurales que impiden la institucionalización y participando, de manera activa, crítica y constructiva, en el debate público sobre los temas relevantes de los derechos humanos.

En cuanto a fortalecimiento institucional, uno de los principales aportes del Proyecto Monitor ha sido el desarrollo de iniciativas que promuevan un modelo de institución de Ombudsman más eficaz; entendiéndolo por ello instituciones proactivas, transparentes y plurales. De ello dan cuenta los materiales, reportes e informes que hemos producido y publicado durante todo el proceso.

**Tabla 1.**  
**Relación de publicaciones elaboradas por el proyecto**  
**Monitor Ciudadano del Ombudsman (2005-2008)**

Título de la publicación	Año
La CNDH frente al reto de la transición democrática	2006
Serie Ombudsman No. 1: Un Ombudsman modelo	2006
Serie Ombudsman No. 2: El acceso a la información es un derecho humano	2006
Serie Ombudsman No. 3: El informe de actividades de los organismos públicos de derechos humanos	2006
Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos	2007
El Centro Nacional de Derechos Humanos, un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos	2008
Intervención para la atención temprana de usuarios/as y víctimas en los organismos públicos de derechos humanos	2008

Asimismo, el Proyecto Monitor busca contribuir a mejorar las prácticas de acceso a la información pública y la rendición de cuentas de estos organismos, a través del análisis presupuestal, el estudio sistemático de la gestión de algunos de sus titulares y del fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana al interior de las mismas, particularmente en los procesos de selección de nuevos titulares y apoyando el escrutinio que otras organizaciones académicas y de la sociedad civil hacen sobre estos temas.<sup>10</sup> Estos mecanismos tendrían que jugar un papel fundamental en la transición hacia la democracia, ya que buscan la consolidación de valores esenciales para el efectivo respeto al Estado de Derecho.<sup>11</sup>

Conforme a los Principios de París, las Instituciones Nacionales de protección y promoción de derechos humanos deben disponer de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones,<sup>12</sup> lo que incluye no sólo el soporte financiero –que les permite garantizar su autonomía política y presupuestaria respecto de los demás Poderes del Estado–, sino también el de no estar sujetas a controles, formales o informales, que limiten o acoten su independencia. Es decir, contar con un patrimonio propio y tener la facultad de elaborar, manejar, administrar y controlar su presupuesto; así como autonomía funcional y de gestión que les permita no estar supeditadas, por presiones o por deudas de favores políticos, a autoridad o servidor público alguno.

A lo largo de estos tres años, hemos ofrecido un diálogo permanente y constructivo con los OPDH. En algunos sentidos, este intercambio ha sido fecundo y en algunos casos ha apoyado al fortalecimiento del sistema. No obstante, también estamos ciertos que existen dificultades estructurales en donde los condicionamientos informales del sistema político, restan importancia a la autonomía formal con la que se ha venido dotando a estos organismos.

### III. Intención y planteamiento del trabajo

Con esta investigación, Fundar concluye un proceso de tres años de monitorear al Sistema Ombudsman en México y lo hace justo en el mismo año, en que los dos adalides del sistema, la CNDH y la CDHDF, cambiarán a sus titulares.

En estos años de monitorear a las Comisiones de Derechos Humanos, se ha podido detectar, en estas instituciones, tanto tendencias hacia concepciones más amplias y garantistas de los derechos humanos, como posiciones más conservadoras y propias de las instituciones jurídicas mexicanas. Dado que hay grandes diferencias en el andamiaje normativo de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, parece ser que una de las causas que generan estas diferencias se desprende de la cultura institucional que ha contagiado el desempeño de estos organismos.

En una democracia aún precaria como la mexicana, la inevitable debilidad de las instituciones públicas se suple con el perfil personal de sus titulares, quienes imprimen su “personal forma de gobernar”, de manera que el perfil institucional se subsume a los rasgos particulares de aquel. Entendiendo esto, que los legisladores encargados de designar a los titulares, tienden a poner al frente de los OPDH a personas que provienen de la tradición formalista propia de la burocracia en México.

A través de un análisis de múltiples facetas del funcionamiento de los OPDH, desde una perspectiva ciudadana, combinamos estrategias de observación y análisis para mostrar que hasta ahora el contar con organismos autónomos que velan por los derechos humanos, puede ser un avance limitado, si quienes ejercen su titularidad

<sup>10</sup> En particular, hemos establecido una estrecha colaboración con el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, para formar el Programa Atalaya, con la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Guerrero Tlachinollan, Insyde, Incide Social, la Red Nacional de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos y Todas”, el Centro de Derechos Humanos Miguel A. Pro, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, el CEPIADET de Oaxaca, entre otros.

<sup>11</sup> Salgado, J., y O. Tecalco, 2004, *Análisis de la gestión de la CNDH 2000-2004*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

<sup>12</sup> ONU, *Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos* (Principios de París). 1992. <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Sparisprinciples.pdf>



replican los defectos de las viejas instituciones y la cultura política de México. A lo largo de estos tres años, se ha podido observar que con frecuencia los OPDH reproducen un *hábitus* lamentablemente semejante al de las instituciones, cuya actuación les toca controlar.

Cuando decimos *hábitus* nos referimos a las prácticas reiteradas de los individuos dentro de un campo específico.<sup>13</sup> Para este caso, el campo particular serían los OPDH, insertos a su vez en el campo de las instituciones públicas en México. El propio campo va condicionando a los individuos a actuar de una forma particular y genera conductas previsibles y reiteradas. En este caso serían los viejos patrones de las instituciones mexicanas como la ineficiencia, la lentitud, la corrupción, la irresponsabilidad de los funcionarios y la cadena perfecta en el funcionamiento institucional, entre otras; y cuando los individuos actúan de esa forma, reproducen la lógica de las instituciones que a su vez condicionaron su actuación. Las prácticas están estructuradas por las dinámicas institucionales, pero a su vez son las que las definen.

Este círculo vicioso entre la dinámica institucional y la actuación de los funcionarios concretos, trae como resultado que instituciones dotadas de una nueva misión y de recursos para cumplirla, opten, sin embargo, por consolidar viejos patrones restringidos y legalistas, que contrastan con las tendencias que van desarrollando otros OPDH de manera innovadora y proactiva. De acuerdo con la hipótesis de este trabajo, los OPDH que en teoría surgieron para romper con prácticas violatorias de los derechos humanos de las instituciones mexicanas, al parecer tienden a sumarse a una tradición de burocratismo e ineficiencia, que sólo se logrará romper con titulares menos comprometidos con la inercia burocrática del país.

En un país con grandes desequilibrios como el nuestro, la sociedad requiere de organismos realmente comprometidos con la defensa y promoción de los derechos humanos –más que con las formalidades del sistema que en sí mismas no garantizan la equidad y la seguridad que prometen–. En los últimos años, los desarrollos normativos que definen el Sistema *Ombudsman* en México, vienen prefigurando un modelo de institución que puede ser cada vez más proactivo, eficiente, plural y transparente, estas características conforman el tipo de institución que consideramos respondería de mejor manera a las necesidades sociales de salvaguarda de los derechos humanos.

A partir de las normas legales y los avances doctrinarios, tenemos la posibilidad de pensar cómo tendría que funcionar un OPDH adecuado a las demandas ciudadanas. Este Modelo de *Ombudsman*, al que hemos llamado *Ombudsman* Ideal, contiene algunas de las características que consideramos deben ser tomadas en cuenta en la designación de titulares y en el desempeño institucional. El *Ombudsman* Ideal no es una plantilla en la que deben encajar todos los OPDH, sino un eje que nos permite identificar la tendencia que están siguiendo los Congresos en la designación y los propios OPDH en su desempeño.

Aunque las leyes van marcado una tendencia progresista en la conformación de los OPDH, las prácticas no lo reflejan necesariamente. Lo más preocupante es que en algunos casos podemos ver tendencias contrarias a los avances legales. Una de las posibles explicaciones de esta paradójica distancia entre la tendencia de las normas y la tendencia de las prácticas es justamente que, en el paso de los años, los actores políticos han optado por designar para estas instituciones sujetos que repliquen el *hábitus* que caracteriza al resto de las instituciones públicas del país. Con ello, los OPDH, a pesar de su autonomía y los recursos que en algunos casos se les asignan, no están realmente representando una renovación de las instituciones públicas ni impulsando una nueva cultura de derechos humanos en México, sino que replican prácticas pasadas. Esto puede deberse, en parte, a una tradición formalista de las instituciones dedicadas a la aplicación del derecho en México, en donde más importante que la resolución del caso concreto o las medidas de corrección a transgresiones legales, lo es guardar las formas jurídicas y la apariencia de legalidad.

---

<sup>13</sup> Bourdieu, P., y L.J.D. Wacquant, *Respuestas por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México, 1995.

## IV. Metodología y estructura del trabajo

El texto está basado en un análisis de distintos aspectos del funcionamiento del Sistema *Ombudsman*. A partir de una revisión del marco normativo nacional, los marcos estatales, y de los avances doctrinarios, analizamos las potencialidades de estas instituciones y las contrastamos con distintos aspectos de su práctica cotidiana. De esta práctica, resaltamos la asignación y el uso de sus presupuestos, la utilización de facultades como las medidas cautelares, el modo como asisten a las víctimas, sus prácticas educativas y la forma en que atienden casos con circunstancias específicas.

Para ello utilizamos como fuentes los informes producidos por las propias comisiones, los datos que publican en sus páginas web, entrevistas realizadas con los titulares, salvo el presidente de la CNDH que se negó a recibirnos, entrevistas con OSC's de Derechos Humanos y algunos datos solicitados directamente a los OPDH o usando los mecanismo de acceso a la información referentes a expedientes de casos específicos, uso y destino de sus presupuestos, estructuración interna y mecanismos de toma de decisión.

En el primer apartado, esbozamos lo que ya desde otros trabajos de Fundar definimos como un *Ombudsman* Modelo o Ideal.<sup>14</sup> En este capítulo nos referimos tanto a los estándares internacionales como a las propias normas mexicanas pero, sobre todo, a formas de interpretación jurídica que permitirían que esta institución responda de manera adecuada a su misión en el contexto de violaciones a los derechos humanos y la crisis institucional que vive México. Asimismo, discutimos la pertinencia de construir indicadores y qué otras formas hay de argumentar sobre la evaluación del desempeño de estas instituciones, definiendo cuál es la estrategia que seguimos en este trabajo.

El segundo capítulo muestra un análisis estructural de ciertos aspectos de las prácticas de los CNDH; con datos precisos, fundamos nuestras reservas sobre su desempeño. Tomando como muestra a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de los estados de Jalisco, San Luis Potosí, Oaxaca y Veracruz, hacemos un análisis del presupuesto con el que cuentan, la forma en que ejercen sus competencias y algunos datos reveladores de las prácticas institucionales que encontramos viciadas.

El tercer capítulo se enfoca a un análisis más cualitativo de las prácticas institucionales, centrándonos en casos concretos, tanto emblemáticos, como aquellos con menor repercusión política. Sin pretender ser sistemáticos ni establecer comparaciones, buscamos mostrar lo que el posicionamiento frente a los casos puede revelar de la concepción que los funcionarios de las Comisiones tienen sobre su trabajo. Asimismo, analizamos algunos de los posicionamientos institucionales frente a temas públicos relevantes y sus estrategias educativas o la falta de ellas.

Tanto el segundo como el tercer capítulo, nos revelan que aunque en todas las Comisiones hay potencialidades que no se explotan o vicios que se reiteran, las prácticas institucionales van prefigurando dos modelos de Comisión. El primero, que podemos definir como *nacionalista conservador*, que se enclava en los estándares formales de la norma interpretada estrechamente, que desconfía de los avances internacionales y toma como intromisión, manipulación extranjera y falta de respeto a la autoridad cualquier cuestionamiento o análisis crítico sobre su desempeño. El segundo modelo es más proactivo, tiende puentes hacia la sociedad y busca de manera creativa e innovadora interpretar sus competencias y las leyes para defender a quienes lo necesitan y hacer avanzar la causa de los derechos humanos en el país, convencionalmente podríamos llamar *progresista* a este modelo.

El último capítulo, de énfasis más explicativo que descriptivo, se centra en un análisis de quiénes son los titulares y consejeros de los CNDH y cómo llegaron al cargo. Relacionamos perfiles, trayectorias y desempeño para acercarnos a claves de comprensión que nos permitan entender por qué ciertas tendencias del desempeño burocrático en

<sup>14</sup> Rodríguez, G., y L.M. Cano, *Un Ombudsman modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*, Fundar, Centro de análisis e investigación, México, 2006.

México contagian el desempeño de algunos CNDH y dificultan el desarrollo de una nueva institucionalidad basada en principios más democráticos y ciudadanos. Buscamos evidenciar esto con la esperanza que la acción conjunta de la sociedad civil y de los funcionarios comprometidos con un modelo más progresista de defensa de los derechos humanos logren hacer avanzar la causa de éstos en el país.



## Presentación

En este capítulo hacemos una reflexión sobre lo que sería un modelo ideal de OPDH. Usamos la noción de un “modelo ideal” como una construcción abstracta que no pretende confundirse con la realidad de los OPDH en México, ni supone acriticamente que así “deberían de ser” estos organismos, sino que pretende ser una herramienta analítica para entender las tendencias hacia dónde se orientan y el momento en que uno de estos organismos se encuentra dentro de diferentes continuum de desarrollo institucional.

En tal sentido, el modelo ideal de OPDH no es una agenda moralizante de la sociedad civil hacia la institución pública, sino un esfuerzo para aportar una herramienta de análisis que nos permita describir y comprender, por un lado, cómo se articulan las atribuciones que la ley otorga a los OPDH, con algunas actitudes básicas, en el desempeño de la función pública y, por otro, las tendencias que van tomando los distintos OPDH frente a las necesidades sociales en materia de derechos humanos. El modelo se delinea atendiendo a las potencialidades que los OPDH tienen en relación a su propio marco normativo, los estándares internacionales y las mejores prácticas que se pueden constatar tanto en México como en otras partes del mundo. En última instancia, el modelo ideal, contrastado con la realidad, es un indicativo de la dirección que está tomando el compromiso institucional de un OPDH mexicano, que por definición se ubica en medio de la tensión que genera un sistema político con persistentes rasgos autoritarios y una sociedad civil débil pero en permanente construcción.

Para alcanzar el objetivo del capítulo, definiremos lo que entendemos por Sistema *Ombudsman* a partir de su evolución institucional en México. Esta definición nos da la oportunidad de reflexionar sobre la evolución de una institución pública de defensa de los Derechos Humanos, haciendo hincapié en lo importante que ha sido para esta evolución el dotarlos de un reconocimiento constitucional, su paulatina ampliación de facultades y con ello el fortalecimiento legal de su autonomía. A partir de este reconocimiento, esbozamos las posibles inconsistencias entre dicho marco regulatorio (que si bien no es el ideal, sí se encuentra en proceso evolutivo) y las prácticas institucionales al parecer inocuas a algunas prácticas violatorias de otras instituciones públicas. A propósito de estas posibles inconsistencias, rescatamos las definiciones legales, los estándares internacionales, las propuestas doctrinarias y las demandas del movimiento de derechos humanos en México para proponer algunas características básicas que consideramos deberían tener los OPDH en México.

Como todo esfuerzo de abstracción, nuestro modelo ideal trata de cohesionar algunas generalidades, descartando ciertas particularidades que también deberían definir a cada institución pública, dependiendo de las necesidades que les toque enfrentar. Así hay entidades donde las violaciones contra los migrantes, las sexo servidoras o los indígenas marcan su agenda, asimismo el tipo de conformación de las redes de poder en el lugar deberían marcar las estrategias institucionales. Aun cuando estos aspectos particulares no quedan necesariamente reflejados en el modelo ideal, sí podemos desprender de él ciertas actitudes que serán básicas para adecuar los principios de un OPDH a las demandas de lugar y tiempo que la sociedad les plantea.

Evidentemente no pretendemos ofrecer una plantilla rígida con pretensiones de implementación indiscriminada. Como ya señalábamos, nuestro propósito es tener un instrumento de análisis que incluso nos permita entender

si un OPDH y sus titulares tienen la capacidad y la creatividad para utilizar adecuadamente el instrumental legal, material y humano con el que cuenta para adaptarse y responder a los complejos requerimientos de las inequitativas, complejas y diversas relaciones sociales de nuestro país; o bien comprender si optan por el maliciosamente ingenuo y mecánico modelo de “estricta aplicación de la ley”, tan cómodamente argüido por los juristas mexicanos para no contravenir las condiciones asimétricas y las injusticias del poder real, pero estrictamente “apegados a Derecho”. Este ideal de legalismo formalista, influenciado por el positivismo decimonónico, pretende dar certeza jurídica, pero en su trayecto pierde de vista las infinitas posibilidades de la interpretación legal y la necesidad inaplazable de contar con verdaderas y nuevas instituciones formales que respondan a la conflictividad social real (dado que la inexistencia de instituciones permite que nuestras relaciones sociales se mantengan en acuerdo informal, el sometimiento al poder de facto, la corruptela y la permanente simulación legal que define nuestra muy precaria cultura ciudadana). Surge inevitable la pregunta, ¿hacia dónde dirigir el proceso de estas nuevas instituciones?

## I. Organismos Públicos de Derechos Humanos en México

Los orígenes formales del Sistema *Ombudsman* contemporáneo en nuestro país, datan de la última década del siglo XX,<sup>15</sup> aunque se han ubicado como antecedentes de esta institución figuras muy anteriores como la Procuraduría de Pobres del Estado de San Luis Potosí (1847) y en fechas más recientes, la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca (1986), aunque cabe destacar que este nombre es más bien un eufemismo para designar a la defensoría pública de la entidad.<sup>16</sup>

También suele mencionarse a la Procuraduría Social de la Montaña en el Estado de Guerrero (1987) y a la Procuraduría de Protección Ciudadana, creada en el Estado de Aguascalientes en el año de 1988, por su parte, el municipio de Querétaro crea en ese mismo año la Defensoría de los Derechos de los Vecinos y al año siguiente surge en el Distrito Federal la Procuraduría Social.<sup>17</sup>

Sin embargo, no es sino a partir de la década de los noventa –con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la posterior evolución del mandato Constitucional que le dio origen–, que podemos hablar de la conformación de un sistema de OPDH a nivel nacional.<sup>18</sup> Actualmente, el Sistema *Ombudsman* mexicano tiene fundamento en el apartado B, del Artículo 102 Constitucional. Está compuesto por una Comisión Nacional y por treinta y dos Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos, una por cada uno de los estados de la República y el Distrito Federal.

<sup>15</sup> Entre los primeros OPDH que fueron creados en México encontramos: a la CNDH (creada por decreto presidencial el 6 de junio de 1990), a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (creada el 28 de septiembre de 1990) y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (creada por decreto el 18 de diciembre del mismo año).

<sup>16</sup> Ver. Ley Orgánica de H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, LIX Legislatura Constitucional en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/OAXACA/Leyes/OAXLEY070.pdf>

<sup>17</sup> Senado de la República, “Exposición de motivos de la iniciativa y proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona un párrafo al apartado “b” del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicada en la Gaceta del Senado No. 68, México, 19 de Octubre de 2004. Disponible en línea en: <http://senado.senado.gob.mx/gace2.php?sesion=2004/10/19/1&documento=15> (Consultada en junio de 2009).

<sup>18</sup> La teoría ofrece dos tipos de razonamientos detrás de la creación de órganos autónomos: la primera tiene que ver con criterios de eficiencia y efectividad del gobierno, y la segunda con la búsqueda para aislar ciertas funciones estatales de las intervenciones del Ejecutivo y las presiones políticas. En el primer caso, la especialización de la función justifica la creación del organismo; mientras que en el segundo, las razones para expandir la autonomía se relacionan con legitimar la acción pública, buscando garantizar la independencia en cierto tipo de toma de decisiones de la intervención política directa y su credibilidad. Véase: Rob Laking, *Agencies: their benefits and risks* en *OECD Journal on Budgeting*. Volume 4, Number 4, March 2006, pp. 9-30. (Tomado de: Sánchez Andrade, Tania, *Article XIX-México y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Construyendo legitimidad y confianza. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de órganos autónomos y de autonomía limitada*, México, 2009.

**Tabla 2.**  
**Relación de Comisiones y Procuradurías**  
**que componen el Sistema Ombudsman en México**

<b>Sistema Ombudsman en México</b>	
1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	
2. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes	18. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos
3. Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California	19. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit
4. Comisión de Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur	20. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
5. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	21. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca
6. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila	22. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
7. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima	23. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro
8. Comisión de lo Derechos Humanos del Estado de Chiapas	24. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo
9. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua	25. Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí
10. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	26. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa
11. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango	27. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora
12. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	28. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco
13. Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	29. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas
14. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	30. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala
15. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	31. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz
16. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco	32. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán
17. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	33. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas

A casi veinte años de su creación, ha existido un importante desarrollo institucional y legal en los OPDH y en éste se ha venido reflejando una paulatina ampliación de su mandato, el fortalecimiento legal de su autonomía y, en algunos casos, una transformación de las prácticas institucionales hacia esquemas más garantistas y proactivos. Si nos enfocamos exclusivamente al contenido normativo de estas instituciones, encontraremos que el modelo original con el cual fueron concebidas, ha venido evolucionando de una categoría de observador de la situación de los derechos humanos a una institución que defiende y promueve los mismos.

En el papel, esto les ha permitido ampliar los alcances y el marco de su propia autonomía e independencia –frente al resto de las instituciones del Estado–; con lo que podría favorecerse una visión de mayor compromiso con las víctimas de violaciones a sus derechos humanos y con la defensa y promoción de éstos.

Es indiscutible que algunos OPDH han aprovechado estos nuevos marcos legales para promover reformas que adecuen su normatividad interna a los retos actuales y a los de su contexto particular. Entre estas reformas cabría destacar las que:

- impulsan programas especiales enfocados a personas o grupos en mayor situación de discriminación o relacionados con problemáticas específicas de la región;
- han creado órganos u oficinas desconcentradas para la atención a peticionarios/as o quejosos/as;
- especializan sus áreas de visitaduría para una mejor atención de sus usuarios/as;
- dan seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el organismo;
- elaboran informes especiales sobre la situación de algún derecho humano;
- favorecen nuevas fórmulas y espacios de participación para la sociedad civil en su interior.

Sin embargo, existen una serie de factores que propiciaron que el incipiente modelo de estas instituciones tienda a replicar ciertos vicios de cultura de la política mexicana; su vínculo con la administración pública centralizada o, por lo menos, con ciertos actores políticos que determinan externamente el perfil de la función institucional, contraviniendo de facto con la autonomía formal que por otro lado tienen. Estas condiciones han dado como resultado, en la mayoría de los casos, un desarrollo poco armónico y desigual entre las Comisiones.

Hoy, incluso, encontramos vestigios de estas deficiencias en las propias leyes, lo que refuerza la tendencia a reproducir en la práctica cotidiana de algunos de estos organismos, por ejemplo: el énfasis en deshacerse lo más pronto posible de los casos que se les plantean tomando como justificación los límites legales a su competencia.<sup>19</sup>

Otro ejemplo está en la participación directa o indirecta del Ejecutivo en la designación del titular de una Comisión o Procuraduría de Derechos Humanos<sup>20</sup> y el ejercicio arbitrario de facultades y prerrogativas<sup>21</sup>, por mencionar sólo algunas.

No obstante la existencia de estas carencias, podemos observar que los problemas más relevantes en su desempeño no están en su diseño institucional, como lo documentan los informes presentados por Amnistía Internacional<sup>22</sup> y por *Human Rights Watch*.<sup>23</sup> Ambas concluyen que una interpretación amplia y garantista del contenido de sus leyes y de sus reglamentos sería suficiente para encontrar sentido al espíritu de su mandato y dotar de mayor contundencia sus acciones.

Sin embargo, el problema, como veremos en los capítulos subsecuentes, radica en la debilidad tanto del sistema como de las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos frente al aparato estatal –cada una en su contexto específico–; y en las improntas de diverso signo, que le imprimen sus titulares al momento de estar al frente de

<sup>19</sup> Ver. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 102 apartado B “*estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales*”.

<sup>20</sup> Ver: Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato (Art. 12.- *El Titular del Poder Ejecutivo del Estado, formulará la propuesta para la designación del Procurador, mediante una terna que elaborará considerando la opinión del Consejo y de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que se desempeñen en el ámbito de los derechos humanos*; Art. 13.- El Procurador será nombrado por el Congreso del Estado...).

<sup>21</sup> Ver. “Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 relativa a la despenalización del aborto en el Distrito Federal”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en línea: <http://informa.scjn.gob.mx/>

<sup>22</sup> Ver: *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectivas de los derechos humanos*; Amnistía Internacional (IOR 40/007/2001, 1 Octubre 2001), en <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ESLIOR400072001?open&of=ESL-385>

<sup>23</sup> Ver: *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*. Human Rights Watch América. 2008, en <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico-0>



éstos. Es decir, a pesar de la autonomía formal de los OPDH, éstos se encuentran ineludiblemente definidos por las redes de influencias partidistas y las tensiones que existen entre los actores políticos ávidos de extender estas redes, lo que redundará en la pobreza de resultados alcanzados a lo largo de todo este tiempo.

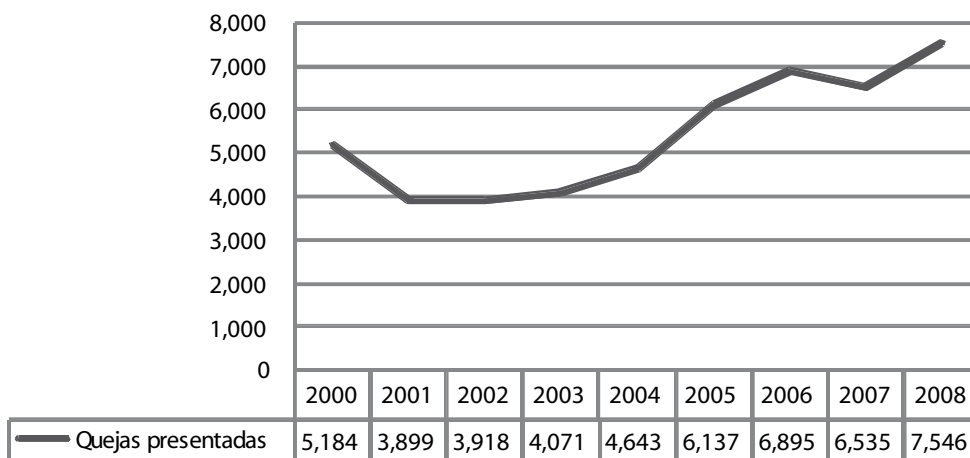
Es importante señalar que en algunos casos, estos organismos han demostrado el potencial que pueden llegar a tener logrando sancionar a funcionarios de nivel medio o revirtiendo tendencias violatorias de derechos humanos. Sin embargo, sólo han tenido un impacto limitado a la hora de garantizar el acceso de las víctimas a la justicia, ya que algunas de estas instituciones no son suficientemente independientes de los gobiernos locales para ejercer plenamente su función, mientras que otras se muestran reticentes a actuar con determinación ante informes de violaciones de derechos humanos y se resisten a exhortar a las autoridades a que procesen a los responsables.<sup>24</sup> Situación que, sin lugar a dudas, ha repercutido en la persistencia de la comisión de violaciones de derechos humanos.

La influencia corrosiva del juego partidista en México ha tenido un efecto negativo en la situación de los derechos humanos en el país; toda vez que la labor de estos organismos no ha logrado permear a las instituciones del Estado ni modificar las prácticas violatorias de derechos humanos de sus agentes, sino al contrario, viejos vicios del burocratismo y la discrecionalidad se han pasado a los OPDH como una plaga que infecta al organismo que la pretendía combatir. La gráfica que presentamos a continuación, muestra las cifras totales de los expedientes abiertos ante la CNDH, con motivo de una queja de 2000 a la fecha.<sup>25</sup> Como se puede apreciar, después de un importante descenso en los números de quejas presentadas durante los primeros años de gobierno del Presidente Vicente Fox: 5,184 (2000), 3,899 (2001), 3,918 (2002); es a partir de 2003 cuando se muestra un repunte sensible en las cifras: 4,071 (2003), 4,643 (2004), 6,137 (2005), 6,895 (2006).

Durante los primeros dos años de gobierno del Presidente Felipe Calderón, encontramos un pequeño descenso de 360 quejas en el primer año de su gestión: 6,535 (2007); por el contrario, en su segundo período alcanza la mayor cifra de quejas presentadas: 7,546 (2008).

Si observamos el conjunto de elementos de esta gráfica, se confirma esta tendencia sostenida de la que hablamos arriba, que muestra cómo a partir de 2003 comienza el ascenso en los números de quejas presentadas ante este organismo:

**Gráfica 1.**  
**Quejas presentadas ante la CNDH**



Fuente: Cifras sobre las actividades, publicadas por la CNDH en su página electrónica.

<sup>24</sup> Amnistía Internacional, *Información para el Examen Periódico Universal de la ONU. AI: AMR 41/038/2008, México*, Febrero de 2009.

<sup>25</sup> Al momento de la elaboración de este estudio, contamos únicamente con datos de las cifras actualizadas hasta diciembre de 2008.

Sin duda, no podemos responsabilizar a los OPDH por este incremento en las violaciones denunciadas ante la CNDH, hay quien podría afirmar que, gracias a su acción, la ciudadanía se siente más proclive a la denuncia de estos hechos. Sin embargo, sí podemos constatar que, a casi 20 años de distancia de la creación de este sistema, las prácticas institucionales de abuso del poder y la exclusión de la ciudadanía continúan y en los últimos años, incluso, se refuerzan sin que se note un papel protagónico de los OPDH. En todo este tiempo, notamos que estos organismos no han logrado hacer avanzar una cultura institucional de los derechos humanos y desde este punto de vista podemos considerarlo como un fracaso.

También se puede argumentar que parte del deterioro de la condiciones de convivencia democrática en México y el correlativo aumento de violaciones a los derechos humanos de entidades públicas como el Ejército y la PGR se deben a las excepcionales condiciones del avance del crimen organizado<sup>26</sup> y la resuelta estrategia gubernamental para combatirlo. Sin embargo, sigue llamando la atención el esquema autoritario y antidemocrático con el que se emprende esta lucha y que ha puesto en grave riesgo la situación de los derechos humanos en nuestro país, sin que haya por parte de los OPDH, particularmente la CNDH, un cuestionamiento claro respecto a las consecuencias que esta estrategia tiene para la vigencia de las libertades básicas que con tanta dificultad se han venido ampliando en el país.<sup>27</sup>

La dramática y preocupante coyuntura en materia de inseguridad y en contrapunto, la demanda de la ciudadanía, no deben distraer al Estado de cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos y las libertades de las personas. Los OPDH tienen en este sentido, la ineludible tarea de vigilar y denunciar su incumplimiento.

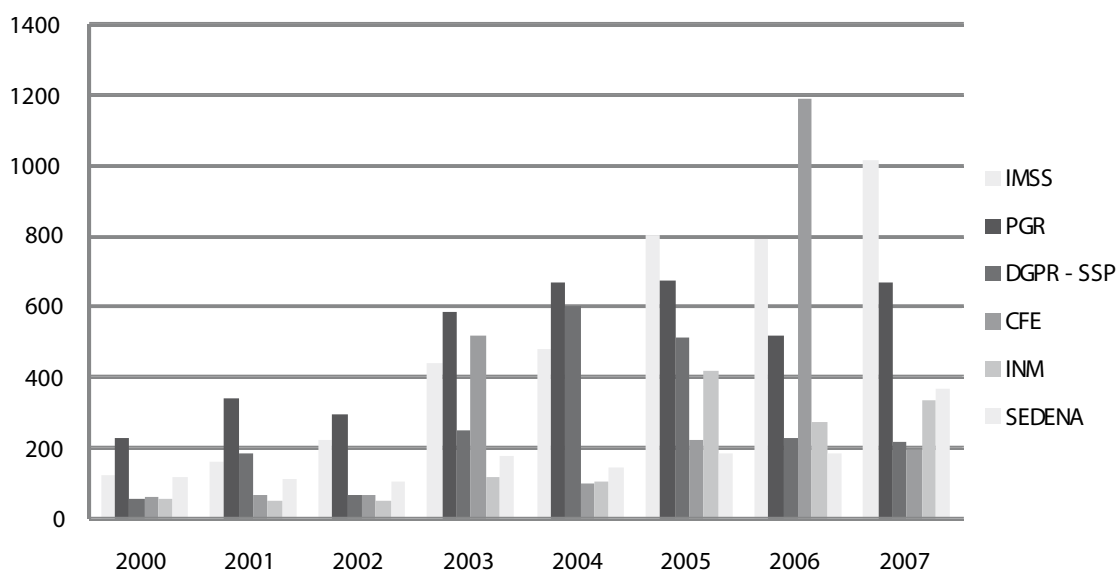
La CNDH integra en sus informes anuales, un apartado que denomina *Protección y Defensa de los Derechos Humanos*. En él se revelan, entre otros datos, la relación de las autoridades que con mayor frecuencia se señalan como presuntas responsables de violación a estos derechos. Las cifras que proporciona dicho informe, se integran a partir de lo establecido en los escritos de queja presentados por los quejosos(as), así como por la información recabada por el organismo durante su propia actuación.

De ahí que, entre las autoridades señaladas con mayor frecuencia en el cuerpo de estos informes y durante el periodo 2000-2007, destacan: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Procuraduría General de la República (PGR), Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública (DGPR-SSP), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

<sup>26</sup> Ver: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Datos sobre crimen organizado en el Segundo Informe de Ejecución 2008, en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/segundo-informe-de-ejecuci-n.html>

<sup>27</sup> "El endurecimiento de las penas y la incorporación a la Constitución del arraigo (prisión preventiva sin cargos) durante 80 días fueron algunas de las medidas adoptadas para combatir la delincuencia. En septiembre, instituciones federales y estatales firmaron el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad con el fin de mejorar la coordinación de la policía y otras medidas de seguridad. En diciembre, el Congreso aprobó leyes en materia de seguridad pública para la regulación de las fuerzas de policía, pero no se reforzaron las garantías sobre derechos humanos". Amnistía Internacional. Informe 2009: El estado de los derechos en el mundo.

**Gráfica 2.**  
**Autoridades señaladas con mayor frecuencia**



	IMSS	PGR	DGPR-SSP	CFE	INM	SEDENA
TOTAL	4,043	3,985	2,114	2,422	1,409	1,393

Fuente: Cifras sobre las actividades, publicadas por la CNDH en su página electrónica.

Como se puede apreciar en la gráfica 2, en la mayoría de estas instituciones –a excepción de la DGPR-SSP que ha disminuido su número sensiblemente, y la CFE cuyos patrones son erráticos–, el número de quejas presentadas ha ido en aumento y no presenta evidencia de ninguna disminución significativa.

El que la SEDENA y la PGR estén en los primeros lugares de denuncia, puede ser explicado por la estrategia de “guerra” al crimen organizado, pero la presencia del IMSS en el listado es muestra inequívoca de este resabio en la cultura democrática y de respeto a los derechos humanos del país, donde el usuario de un servicio público, que al mismo tiempo es un derecho –salud en este caso– es visto como una clientela sin derechos, que recibe el favor de una entidad patrimonial. El IMSS no trata con los grandes delincuentes, sino que es la típica institución que está en la interfase entre el Estado y el ciudadano común que demanda un derecho.

Si a lo anterior añadimos que, año con año, la CNDH emite recomendaciones dirigidas a estas instituciones y que el personal de las mismas ha recibido capacitación en materia de derechos humanos, no nos queda más que concluir que existe una seria necesidad de replantear sus estrategias institucionales de promoción y defensa para corregir estos patrones de abuso.

En resumen, podemos encontrar que tenemos un sistema de protección pública de los derechos humanos poco eficaz y con resultados insatisfactorios, en el sentido de que no ha logrado contrarrestar la tendencia del Estado mexicano a violar derechos humanos e implementar políticas públicas antidemocráticas que favorecen un clima de autoritarismo y violaciones sistemáticas. Además, es notable que sea el Sistema más grande y costoso de América, compuesto por una Comisión Nacional y 32 Comisiones y Procuradurías en los estados y en el Distrito Federal. El Sistema *Ombudsman* en México opera con un presupuesto que supera los mil millones de pesos (tan sólo tomando en cuenta a las dos instituciones más grandes: la CNDH y la CDHDF), por lo que esta inversión de todos los mexicanos tendría que arrojar resultados más satisfactorios.

A continuación, presentamos una comparación del presupuesto del Sistema *Ombudsman* mexicano frente al de los órganos del Sistema Interamericano (CIDH y Corte IDH) y del Sistema Universal (CIJ):

**Tabla 3.**  
**México frente a otros sistemas de protección de los derechos humanos**

Presupuesto aproximado en pesos mexicanos

	2007	2008	2009
<b>Sistema Ombudsman en México</b>			
<b>CNDH</b>	\$ 800'964,174	\$ 866'000,053	\$ 912'500,000
<b>CDHDF</b>	\$ 242'172,486	\$ 251'051,077	\$ 263'007,703
<b>Sistema Interamericano*</b>			
<b>i.CIDH</b>	\$139'724,002	\$ 107'341,005	-Sin dato-
<b>ii.Corte IDH</b>			
<b>Sistema Universal</b>		\$ 535.605,200**	
<b>CIJ-ONU</b>	\$ 239'102,50	\$ 267'802,600**	\$ 267'802,600**

\* Presupuesto de gasto asignado por la OEA al capítulo "Entidades y Dependencias Autónomas y/o Descentralizados" en el que se incluyen la CIDH y la Corte IDH.

\*\*Presupuesto bianual.

Fuentes: SHCP / Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009. Informe Anual de la OEA 2007 y 2008. Informe del bienio 2006-2007 y 2008-2009 de la Corte Internacional de Justicia.

Quizá no se han logrado aún los grandes resultados pero, ¿cómo saber si vamos en la dirección correcta?, ¿acaso este repunte de violaciones es un dato aislado dentro de una tendencia positiva?, o si esta apreciación general, ¿pierde de vista los pequeños resultados que van transformando una afincada estructuración injusta del poder de nuestro país?

Es justamente para entender con más detalle las sutilezas del ejercicio de los OPDH, que buscamos construir una herramienta de análisis que nos permita estimar y darles un valor a los procesos y a los resultados de la actuación de estos organismos. Este es el modelo ideal que queremos proponer, un parámetro que nos acerque a la posibilidad de medir procesos y resultados que nos indiquen –tanto a nivel macro y micro– si vamos en la dirección correcta. Si el análisis *grosso* no está siendo injusto con un valioso esfuerzo en el que nuestro país ha invertido importantes recursos y cifrado caras esperanzas.

## II. Sobre la pertinencia de establecer criterios para la medición del desempeño de los OPDH en México

### 2.1. Desde dónde se mide

La medición siempre implica la comparación entre algo y un parámetro o canon que indica la situación de aquél, con respecto a otros que puedan ser comparados con ese mismo parámetro, es decir: que los esfuerzos de medición o evaluación de algo siempre requieren algún tipo de teoría. Así, la medición de los OPDH implica un referente, dado no sólo por otros casos semejantes, sino por un parámetro abstracto que siempre es construido socialmente; es decir, que en todo momento tiene un nivel de subjetividad o de consenso entre quienes por ciertas razones consideran que "así debe ser" algo.

Este caso no es la excepción, por ello nos sentimos obligados a argumentar de dónde vienen nuestros parámetros, cuáles son los consensos a los que se aviene y por qué defendemos su legitimidad para ser un referente de medición ciudadana de la actuación de estas instituciones.

Uno de los referentes básicos a los que nos adherimos son los *Principios de París*<sup>28</sup> cuya importancia reside en fijar el rumbo de los OPDH en todo el mundo, es incluso indiscutida dentro de las propias instituciones. Su contenido, aún vigente, estableció parámetros “formales” que ayudaron a la conformación y a un mejor funcionamiento de estos organismos y sin duda sigue siendo un referente para guiar su desarrollo y evolución.

Además de lo anterior, cabe mencionar que en últimas fechas se han desarrollado nuevas herramientas que proponen mecanismos para medir la eficacia de estas instituciones. Es así que, para la elaboración del presente capítulo, tomamos como referencia algunos de estos materiales elaborados por la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>29</sup> y por otras instituciones y organizaciones de derechos humanos que reflejan las necesidades sentidas por los grupos de población entre los que se encuentran o a quienes atienden.

El presente apartado ofrece una propuesta metodológica que permitiría evaluar algunos aspectos del desempeño práctico y de la gestión institucional de las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos en México. Propone la construcción de criterios e indicadores que permitan apreciar la institucionalidad de ciertos rasgos necesarios para un buen desempeño de los OPDH en el país y su apropiación por parte de los funcionarios que les dan vida.

La situación que guardan los derechos humanos en la actualidad, es desalentadora. Como señalamos arriba, cierto tipo de violaciones a los derechos humanos en el país se han venido incrementando. Así lo han documentado informes y reportes presentados por distintas organizaciones internacionales y nacionales de derechos humanos.<sup>30</sup> Esta situación se vuelve aún más grave cuando queda evidenciada la débil o escasa participación que tiene un OPDH con el fin de prevenir la comisión de posibles violaciones o de garantizar la reparación efectiva cuando uno o varios derechos han sido vulnerados.

Las problemáticas derivadas por un contexto en el cual se cometen con frecuencia violaciones a los derechos humanos, no recaen exclusivamente en los OPDH. Lo anterior podría tratarse de una comprensión errada del fenómeno, ya que los primeros responsables de promover y defender los derechos humanos son los servidores públicos. Los OPDH son, en este sentido, *un mecanismo para el control ciudadano de su gestión*.<sup>31</sup>

Por ello, el establecimiento de criterios para la medición del desempeño de los OPDH y relacionar éste con los resultados, nos ayuda a ponderar cuantitativa y cualitativamente el funcionamiento de estos organismos, a partir de un sistema de criterios o referencias que nos permitirán evaluar el trabajo y los resultados de las acciones de estas instituciones.

Sin duda el reto está todavía más allá para poder tener evidencia clara que relacione el impacto institucional de los OPDH con la situación de los derechos humanos, lo que requeriría de un estudio que cuente con mucho más elementos que el presente y deducir si éste (positivo o negativo) está vinculado con la situación que guardan estos derechos en el país o en la región, como supone la apreciación general de la ciudadanía. Lamentablemente, con este trabajo no llegamos hasta ahí, pero sentamos las bases de un método que, compartido con otros organismos de la sociedad civil, puede dar lugar al ejercicio de una poderosa contraloría social.

<sup>28</sup> Ver. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*; aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 48/134; 1993.

<sup>29</sup> Ver. “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos”(OACNUDH); Observación General No. 2, “El papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”; Observación General No. 10 “La función de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la protección de los DESC”.

<sup>30</sup> Ver: Informes 2008 y 2009 Amnistía Internacional: *El estado de los derechos en el mundo*; Reporte Anual 2008 de Human Rights Watch (HRW); Informe especial de HRW: *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evaluación crítica*; Informe elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico Universal (2008): *Situación de los Derechos Humanos en México*; Informe del Centro de derechos humanos Miguel A. Pro: *Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, entre otros.

<sup>31</sup> E. Álvarez Icaza, Vigía Ciudadano del Ombudsman: *“El Ombudsman como herramienta de participación ciudadana”*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 2008.

Este trabajo no está en la dinámica de la denuncia sistemática de mal funcionamiento de los OPDH, ni de una competencia entre las instancias públicas y las civiles, sino que pretende idear propuestas y fortalecer procesos serios y articulados entre la sociedad civil y los OPDH para que busquen el tránsito de éstos hacia modelos más consistentes y estables que incorporen elementos característicos de su funcionamiento, como son los cuatro rasgos que resumen nuestra propuesta: la proactividad, la eficacia, la transparencia y la pluralidad. Analizando aspectos muy distintos del desempeño de algunas de estas instituciones, vamos ligando sus prácticas con ciertos patrones relativos a dos modelos de ejercicio del funcionamiento del sistema, uno más conservador nacionalista y otro que hemos llamado convencionalmente progresista y que busca adecuarse a los más altos estándares de vigencia de los derechos humanos, no importando el contexto donde tales estándares se hayan desarrollado.

## 2.2. Criterios de medición

Los *Principios de París* representan una importante fuente de estándares y criterios normativos para observar a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, por lo que podemos reconocerlos como una fuente básica de criterios consensados por la comunidad internacional. En segundo lugar, encontramos los contenidos que se han desarrollado tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en los distintos instrumentos elaborados por los diversos órganos de los sistemas universal y regional de protección de los derechos humanos. Además, tenemos los desarrollos conceptuales y técnicos que ha tenido el tema, gracias al impulso y a la participación de la sociedad civil organizada. En este ámbito, sobresalen los estudios realizados por Amnesty International (Reino Unido),<sup>32</sup> *Danish Centre for Human Rights* (Dinamarca),<sup>33</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica),<sup>34</sup> *International Council on Human Rights Policy* (Suiza),<sup>35</sup> Programa Atalaya (México),<sup>36</sup> y del *Vera Institute of Justice* (EE.UU.).<sup>37</sup> No obstante esta importante producción, una fuente permanente de criterios de actuación de estos organismos es la realidad misma, es decir, las demandas ciudadanas, las tendencias violatorias en un momento determinado y las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad.

En cuanto a ejercicios críticos de monitoreo y evaluación de los OPDH en México, existen muy pocas experiencias documentadas y sistematizadas. Aunque es importante subrayar que en los últimos años ha sido creciente el interés por parte de la sociedad civil, de realizar este tipo de ejercicios de control y vigilancia de los OPDH.<sup>38</sup>

El establecimiento de índices e indicadores para hacer este tipo de mediciones es relativamente reciente y, sin duda, aún incipiente en nuestro país. En este sentido, hacemos un esfuerzo por presentar un modelo sencillo, pero consistente que puede ser fácilmente replicable para evaluar, en contextos diversos, los distintos organismos públicos que conforman el sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos en nuestro país.

<sup>32</sup> Ver: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: *Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectivas de los derechos humanos*, Amnistía Internacional, Reino Unido, EDAL, 2001.

<sup>33</sup> Ver: National Human Rights Institutions. *Articles and working papers: Input to the discussions on the establishment and development of the functions of national human rights institutions*, Danish Centre for Human Rights, Dinamarca, 2001.

<sup>34</sup> G. Elizondo, et al, "La institución del Ombudsman en América Latina: Requisitos mínimos para su existencia", Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Costa Rica, 2001; y R. Cuéllar, "Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del Ombudsman", IIDH, Costa Rica, 2002.

<sup>35</sup> Ver: "Performance & legitimacy: National Human Rights Institutions", International Council on Human Rights Policy (ICHRP), Suiza, 2000; y "Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos" ICHRP y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza, 2005.

<sup>36</sup> Ver: *Indicadores para evaluar la atención prestada a las quejas y Criterios para el análisis de las recomendaciones de la CNDH*, ITAM-Programa Atalaya, México, 2003.

<sup>37</sup> Ver: Guidelines for Developing Indicators en: "Measuring Progress Toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice System". Vera Institute of Justice. Nueva York. 2003.

<sup>38</sup> Vale la pena mencionar los estudios e informes desarrollados por el Vigía Ciudadano del Ombudsman (Academia Mexicana de Derechos Humanos); el Programa Atalaya (ITAM); Ronda Ciudadana; el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, ciudad de México; el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo y Fundar.



Elegimos un modelo de principios, planteado a partir de una serie de criterios que creemos deben normar y orientar la acción de los OPDH, al tiempo que pretenden abordar diversos aspectos de su quehacer institucional para impulsar su desarrollo. Para su establecimiento, partimos de la formulación de los cuatro principios señalados: proactividad, eficacia, transparencia y pluralidad. La idea es contar con elementos que nos faciliten establecer un piso como mínimo, a partir del cual consideramos que es necesario trabajar y desarrollar en aras del fortalecimiento de estas instituciones.<sup>39</sup>

La propuesta nos permite, de forma crítica, abordar el modelo institucional y evaluar algunos aspectos del desempeño y de la gestión del mismo: procesos, programas, prácticas y acciones institucionales.

Estos criterios nos permiten, a la vez, responder si inciden eficazmente los retos que presenta la realidad de los distintos sectores que componen la sociedad y en la cual estos organismos se encuentran insertos.

Si bien una buena parte de las instituciones públicas pueden dar cuenta –con relativa claridad– de los objetivos, metas y resultados obtenidos durante un período (con base en ponderaciones estadísticas, numéricas, sondeos de percepción, etc.), existen muy pocas referencias que permitan medir la efectividad de sus acciones y su relación con el impacto que tienen en la situación de los derechos humanos.

### III. Marco normativo de los OPDH

Partiendo de la necesidad de establecer una serie de criterios de medición para medir el desempeño de los OPDH, el siguiente apartado ubica los mejores estándares y los compara con las definiciones jurídicas de los seis OPDH que componen la muestra de este estudio. Como señalamos en la introducción, a lo largo de este estudio tomamos seis casos para contextualizar los criterios que exponemos. Los datos recabados para el análisis provienen de la CNDH y de las Comisiones de Derechos Humanos del D.F., Jalisco, San Luis Potosí, Veracruz y Oaxaca. En este apartado describimos algunos de los principales rasgos y contrastes que encontramos al revisar el marco normativo de los estos seis organismos.<sup>40</sup>

#### 3.1. Mandato

La existencia de los OPDH en México tiene fundamento Constitucional en el apartado B del Artículo 102 de nuestra Carta Magna, el cual señala lo siguiente:

B. 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.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales...<sup>41</sup>

Si bien el mandato general de los OPDH se encuentra descrito en torno a la protección de los derechos humanos, las propias leyes y reglamentos de estas instituciones, desarrollan con mayor precisión el objeto planteado por la Constitución:

<sup>39</sup> La elección de estos cuatro principios, no significa de ninguna forma que no existan otros que pudieran distinguirse pero consideramos que éstos sintetizan una serie de criterios, principios y demandas que modelan la actuación de un OPDH en la actualidad.

<sup>40</sup> Ley y Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Ley y Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Ley y Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco; Ley y Reglamento de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca; Ley y Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí; y Ley y Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

<sup>41</sup> Artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tabla 4.**  
Comparativo del marco legal del mandato de los OPDH  
de la muestra de este estudio

OPDH	Mandato legal
<b>Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)</b>	"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la <b>protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos</b> que ampara el orden jurídico mexicano". (LCNDH, Art. 2)
<b>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)</b>	"La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que <b>tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos</b> , establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social". (LCDHDF, Art. 2)
<b>Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (CEDHJ)</b>	"La Comisión Estatal de Derechos Humanos <b>tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos</b> ". (LCEDHJ, Art. 3)
<b>Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca (CEDDHO)</b>	"La Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, <b>cuyo objeto es la defensa, promoción de la cultura del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos; el fomento del respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas del estado, el combate a toda forma de discriminación y exclusión</b> , en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Particular del Estado". (LCEEDHO, Art. 2)
<b>Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP)</b>	"Se establece la Comisión Estatal de Derechos Humanos como organismo descentralizado del poder ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, <b>encargada del estudio, fomento, divulgación, observancia, protección y respeto de los derechos humanos</b> previstos en el orden jurídico mexicano, de entre los cuales se encuentran: los relativos a la vida, la libertad, la igualdad, la dignidad, la seguridad, la salud, la posesión y la propiedad". (LCEDHSLP, Art. 2)
<b>Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV)</b>	"La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo autónomo de Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, goza de autonomía técnica y presupuestal; y sólo puede ser fiscalizada en términos de lo preceptuado por la Constitución Política Local. Todos los servicios que presta son gratuitos". (LCEDH, Art. 2)

Fuente: Normatividad de cada organismo.

Uno de los primeros datos normativos que resalta en el análisis, es que la CDHDF hace un reconocimiento expreso de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales, sin que esto la ciña solamente a aquellos instrumentos ratificados por México y que, por ende, son parte del sistema jurídico mexicano, tal como lo expresa el Artículo 133 de la Constitución. En tal sentido, vemos la proyección que ya desde su definición legal tiene esta institución, en contraste con el resto, que se ciñen sólo a una, como es la expresión positivista de defender sólo los derechos previstos por el orden jurídico mexicano y restringiendo así el principio *pro homine* de la teoría de los derechos humanos y señala que las autoridades en todo momento se atenderán a las normas que resulten más favorables a las personas.

Por otro lado, la mayoría de ellos coincide en describir el objeto de su misión como la "*defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos*". A partir de esta definición, podemos extraer tres componentes que delinear el modelo institucional de *Ombudsman* por el que se ha optado en nuestro país:

- Un componente de salvaguarda o tutela de los derechos humanos –centrado en la defensa y protección de estos derechos–.
- Un componente de impulso y desarrollo de los derechos humanos –centrado en la promoción y en la difusión de los mismos, lo que implica cambios culturales–.
- Un componente pedagógico o educativo –centrado en el estudio y en la divulgación de los derechos humanos–.



Un sano equilibrio, buscaría la manera de impulsar estos tres componentes, entendiendo que cada uno es necesario para la realización del otro. Como veremos, los vínculos de los funcionarios de los OPDH con las procuradurías de justicia, han sido frecuentes, lo que muestra esta tendencia a la identificación de tareas y estilos formalistas de proceder.

Esto que algunos críticos de esta concepción han denominado *defenso-centrismo*, ha llevado con frecuencia a los OPDH a ser excesivamente formalistas y legalistas en sus argumentaciones, dejando atrás la frescura y creatividad que requiere una defensa proactiva de los derechos humanos. Como en toda institución autorreproducida en sus normas, se pone así misma como su objetivo y pone a las víctimas de violaciones y a la población vulnerable en un segundo término.

### 3.2. Funciones esenciales

De acuerdo con su definición constitucional, los OPDH podrían ser un importante contrapeso frente al poder arbitrario del Estado. En tal sentido, una de las principales funciones de estos organismos, es el monitoreo permanente de la situación que guardan los derechos humanos en el país o la región en la que se circunscribe su ámbito de competencia. Los OPDH son también un importante referente para medir el progreso o el retroceso de la vigencia y ejercicio de derechos y libertades.

De aquí se desprende la tarea de vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos ante la comunidad internacional. Los OPDH juegan un rol destacado para el seguimiento de su implementación y para impulsar la armonización de los contenidos de derechos humanos en las normas y leyes de nuestro país.

Otra de las funciones derivadas de su mandato, es la de brindar protección a la población mediante la recepción de quejas por acciones u omisiones de los órganos del Estado o de sus agentes que hayan provocado el deterioro, la anulación o la negación de algún derecho o libertad de cualquier persona. De esta última se desprende la tarea de gestionar y dar seguimiento a las investigaciones que contribuyen a determinar la existencia de una violación a los derechos humanos, a señalar la directa o indirecta responsabilidad del Estado o de sus operadores y a determinar la adecuada reparación de los daños ocasionados por la actuación indebida del Estado.

Para alcanzar el objetivo anterior es fundamental que las Comisiones sean accesibles a la población. Desde esta perspectiva es necesario que los OPDH cuenten con instalaciones en zonas de fácil acceso (comunicación), con delegaciones a lo largo del territorio que atienden, con intérpretes y traductores para atender población indígena y contar con procedimientos informales, breves y sencillos, que faciliten el acceso a la justicia para todas las personas –a través de este mecanismo no jurisdiccional–, además de que es indispensable contar con criterios claros que eviten la discriminación de los quejosos(as) y/o peticionarios(as).

Una función que destaca, por ser respuesta a una sentida necesidad social, es la capacidad que estas instituciones tienen para intervenir como mediadores y colaboradores en la resolución de conflictos. A través de una interpretación amplia de la autonomía e independencia que tienen por mandato legal y con un enfoque preventivo frente a cualquier posible violación a los derechos humanos, estas instituciones pueden llegar a convertirse en actores relevantes para conciliar los intereses de la sociedad (víctimas de violación) frente a los del Estado (instituciones y agentes).

Otra de sus funciones que idealmente deben cumplir, es la de investigar cualquier situación que pudiera dar lugar a una posible violación de derechos humanos y en los casos que así lo ameriten, solicitar medidas cautelares que prevengan la comisión de hechos violatorios de derechos humanos (cuando la violación haya sido consumada, deberá llevar a cabo las actuaciones necesarias que le permitan señalar con toda certeza la responsabilidad del Estado y velar por la adecuada reparación del daño a las víctimas de dicha violación).

Una última función indispensable para concretar las tareas de defensa y protección que realizan los OPDH, es la promoción de los derechos humanos mediante la realización de acciones o de actividades con contenidos pedagógicos, que contribuyan a divulgar y difundir sus contenidos. Esto en buena medida contribuye a un mejor ejercicio del poder (buen gobierno) y a mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados. La dimensión educativa de los OPDH puede ser interpretada en muy diversos sentidos, sin embargo es evidente que uno de sus públicos principales deben ser los agentes de Estado tendientes a la violación de derechos y grupos vulnerables con mayor propensión a la victimización.

### 3.3. Competencias y principios generales de los procedimientos

El ámbito espacial en el cual la CNDH ejerce su competencia, corresponde a todo el territorio nacional. Por este motivo, es la única institución competente para conocer de casos de violaciones a derechos humanos cometidas tanto por autoridades de carácter federal, como también estatal (esto para los casos de inconformidad por la actuación de una comisión estatal o las causales de atracción que establece el Art. 3º. de la LCNDH).

El resto de las Comisiones y Procuradurías se circunscriben al ámbito local de su estado y tienen competencia para conocer violaciones cometidas por funcionarios de sus respectivas entidades.

Sin embargo, las competencias de los OPDH tienen límites importantes. En este sentido, es importante resaltar que los OPDH en México son incompetentes para conocer de:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- resoluciones de carácter jurisdiccional;
- conflictos de carácter laboral;
- consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos; y,
- conflictos entre particulares.

Los procedimientos ante los OPDH se regirán por los principios de inmediatez, concentración y rapidez, además de caracterizarse por ser gratuitos, confidenciales y de requerir únicamente de formalidades mínimas para su promoción.<sup>42</sup>

### 3.4. Integración y estructura interna

Conforme a sus reglamentos, son órganos principales de las Comisiones:

- I. La Presidencia, que es el órgano superior responsable de la dirección y conducción institucional.
- II. El Consejo o sus equivalentes (Consejo Ciudadano y Consejo Consultivo), que es un cuerpo colegiado de carácter honorario, presidido por el Titular del organismo y responsable de la aprobación de los acuerdos que establecen los lineamientos y las normas de carácter interno.
- III. Las Visitadurías, que conocen y conducen los procedimientos de investigación por presuntas violaciones a los derechos humanos.

Algunas Comisiones incluyen entre éstos a la secretaría ejecutiva, órgano auxiliar de la presidencia y del consejo ciudadano.

<sup>42</sup> Ver: Ley de la CNDH (Art. 4º.); Ley de la CDHDF (Art. 5º.); Ley de la CEDHSLP (Art. 4º.); Ley de la CEDHJ (Art. 47); Ley de la CEDDHO (Art. 4º.); Ley de la CEDHV (Art. 25).

Además de estos órganos, cada Comisión y/o Procuraduría cuenta con direcciones y coordinaciones administrativas, como áreas de apoyo para su trabajo; todas ellas cuentan con un órgano interno de supervisión y vigilancia (Contraloría).

### 3.5. Atribuciones

Para el ejercicio de sus funciones, los OPDH disponen de las siguientes atribuciones legales:

- Recibir quejas y denuncias presentadas por ciudadanos(as), relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos y circunscritas bajo su propio ámbito de competencia.
- Realizar acciones adecuadas y/o necesarias para evitar que la violación se siga cometiendo o pueda llegarse a cometer (medidas cautelares).
- Conocer e investigar, a petición de parte o por oficio, presuntas violaciones a derechos humanos.
- Esclarecer la responsabilidad imputada a agentes o a autoridades del Estado.
- Procurar la conciliación de las partes o la resolución adecuada del conflicto.
- Elaborar propuestas relativas a cambios legislativos y administrativos, que identifiquen problemáticas estructurales que favorecen la violación de estos derechos.
- Promover y difundir los derechos humanos.
- Emitir recomendaciones públicas, con carácter no vinculatorio.

### 3.6. Requisitos para ocupar el cargo de Presidente

**Tabla 5.**  
Requisitos para ser titular de un OPDH

REQUISITOS	CNDH	CDHDF	CEDHJ	CEDDHO	CEDHSLP	CEDHV
Exigencia de nacionalidad mexicana por nacimiento	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Exigencia de residencia previa en la entidad federativa	✗	✗	✓	✓	✗	✓
Exigencia de una edad determinada	35 años cumplidos	35 años cumplidos	35 años cumplidos	30 años cumplidos	35 años cumplidos	35 años cumplidos
Exigencia de experiencia previa	✓ En derechos humanos o actividades afines	✓ En derechos humanos y marco normativo vigente para el DF	✗	✗	✗	✓ Profesional en derechos humanos
Separación efectiva de cargos públicos	✓ No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de Dirección Nacional o estatal en partido político // secretario o sub- secretario de Estado, procurador, gobernador o jefe de gobierno del DF en el año anterior a su elección.	✓ No haber desempeñado cargo en los órganos de impartición de justicia o en la administración pública local o federal durante los últimos dos años.	✓ No haber desempeñado cargo en la administración pública federal, estatal o municipal durante los últimos dos años.	✓ No haber desempeñado cargo de secretario o procurador o titular de alguno de los Poderes del Estado en el año anterior	✓ No haber desempeñado cargo de procurador, secretario de despacho, presidente del Comité Ejecutivo Nacional Estatal, municipal de un partido político.	✗

REQUISITOS	CNDH	CDHDF	CEDHJ	CEDDHO	CEDHSLP	CEDHV
Exigencia de no contar con antecedentes penales	✓ No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Inhabilitado si se trató de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza...	✓ No haber sido condenado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Inhabilitado si se trató de robo, fraude...	✓ No haber sido condenado por delito intencional, ni haber resultado responsable por violaciones a los derechos humanos en alguna de las recomendaciones emitidas por un OPD.	✓ No haber sido condenado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Inhabilitado si se trató de robo, fraude...	✓ No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Inhabilitado si se trató de robo, fraude...	✓ No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Inhabilitado si se trató de robo, fraude...
Exigencia de una carrera universitaria	✓ Preferentemente título de licenciado en derecho	✗	✓ Preferentemente abogado o licenciado en derecho o carrera afín.	✓ Preferentemente con el título de licenciado en derecho.	✗	✓ Título de licenciado en derecho... estudios de posgrado o experiencia profesional en derechos humanos.
Otros	✗	✗	✓ No haber sido sentenciado por delito internacional.	✓ No tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado con los titulares de los Poderes del Estado.	✓ Preferencia a quien sea manifiestamente apartidista.	✗

Fuente: Normatividad de cada organismo.

En cuanto a los requisitos para ocupar el cargo de Titular, básicamente coinciden en cuanto a los rubros generales. Llama, sin duda, la atención que algunos de ellos no pidan como requisito básico, contar con experiencia en materia de derechos humanos y todavía más, que continúen impulsando como perfil idóneo para el cargo la profesión de abogado(a) o licenciado(a) en derecho.<sup>43</sup>

### 3.7. Elección del presidente

Entre los OPDH existen distintos mecanismos que incluyen criterios para la elección de sus titulares. Estos criterios resultan indispensables toda vez que ayudan a garantizar la independencia de sus titulares frente a los Poderes del Estado. Algunos elementos que pueden ser útiles para garantizar esta independencia son: contar con criterios claros en las bases de su convocatoria, promover procesos de selección transparentes y abiertos al escrutinio público y la participación de las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos a lo largo del mismo.

La legitimidad de los mecanismos no jurisdiccionales de protección y promoción de los derechos humanos, es un elemento imprescindible para garantizar la protección de estos derechos, alineados o en profunda consonancia con las necesidades más urgentes y retos de la sociedad en la cual se encuentra inserta. Y para su fortalecimiento, el Poder Legislativo juega un papel fundamental.

En cuanto a ejercicios para delinear un modelo de procedimiento para la designación de los *Ombudsman*, Fundar ha señalado algunos elementos que podrían ayudar a fortalecer los procesos de selección de titulares de los OPDH:

<sup>43</sup> Para profundizar más en este aspecto, ver el capítulo sobre "requisitos sustantivos e institucionales", de G. Rodríguez, y L.M. Cano, *Un Ombudsman Modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*, México, Fundar, 2006.

**Tabla 6.**  
**Procedimiento ideal para la elección del Ombudsman**

Requisitos sustantivos	Requisitos institucionales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento y experiencia en la promoción y defensa de los derechos humanos</li> <li>• No haber sido objeto de recomendaciones por presuntas violaciones a los derechos humanos</li> <li>• Cercanía con la sociedad y el contexto en el que se desempeñará</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Independencia y separación real y efectiva de las sedes del poder público y privado, político y económico</li> <li>• Participación ciudadana: efectiva ciudadanización de la elección</li> </ul>

Fuente: *Un Ombudsman Modelo*. Fundar. 2006.

### 3.8. Duración en el cargo y ratificación

La duración del cargo de titular, entre los OPDH que se observaron para este estudio, varía de 4 y de 5 años según el organismo:

**Tabla 7.**  
**Duración del cargo y ratificación del titular de un OPDH**

OPDH	Duración del cargo	Posibilidad de ratificación para nuevo período
<b>CNDH</b>	5 años	Sí. Podrá ser reelecto por una sola vez.
<b>CDHDF</b>	4 años	Sí. Puede ser nombrado y confirmado para un segundo período (respeto al procedimiento)
<b>CEDHJ</b>	5 años	Sí. Podrá ser designado(a) para un segundo período con respeto al procedimiento...
<b>CEDDHO</b>	5 años	Sí. Podrá ser nombrado y confirmado en su caso, solamente para un segundo período.
<b>CEDHSLP</b>	4 años	Sí. Ratificado para otro período igual.
<b>CEDH</b>	5 años	Sí. Podrá ser designado(a) para un segundo período.

Fuente: Normatividad de cada organismo.

En general, tomando en cuenta a las demás Comisiones y Procuradurías, el promedio de duración del cargo de Titular de un OPDH es de 4.5 años. En los extremos encontramos ejemplos como el de Zacatecas,<sup>44</sup> donde la duración del cargo es de 3 años; o, bien, el de Durango<sup>45</sup> donde el cargo dura 6 años. Ambos con posibilidad de ser reelegidos para un siguiente periodo.

Sin duda un elemento indispensable que daría sentido y fundamento a la ratificación del Titular de un OPDH para un segundo periodo, es la evaluación de su desempeño al frente del organismo y del impacto que éste ha tenido en la situación de derechos humanos del ámbito en el cual se encuentra inserto. Y para ello, resulta vital el papel del Poder Legislativo como mecanismo de control para la revisión, seguimiento y evaluación de las acciones impulsadas por el OPDH.

<sup>44</sup> Ver: Ley de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Zacatecas. Disponible en línea en: <http://www.congreso Zac.gob.mx/> (Consultada en junio de 2009).

<sup>45</sup> Ver: Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango. Disponible en línea en: <http://www.cedh-durango.org.mx> (Consultada en junio de 2009).

### 3.9. Integración y sesiones de sus Consejos

Los Consejos juegan un rol fundamental para la aprobación de políticas y lineamientos generales; para el impulso de reformas, modificaciones y adiciones a su normatividad interna; así como para la evaluación de programas, acciones y procedimientos al interior de los OPDH.

La existencia de los Consejos al interior de los OPDH, promueve el mejor desempeño de las responsabilidades del organismo. Esto anterior, teniendo como marco el mandato recibido de velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos, así como con la defensa y promoción de éstos.

Los Consejos están llamados a ser auténticos espacios de participación ciudadana, donde deben estar representados los intereses y las necesidades de la sociedad (personas y colectivos). Los Consejos son también un espacio que permite incorporar nuevos elementos que pueden enriquecer el diálogo institución-ciudadanía, para aumentar la comprensión y la visión al interior de la propia institución.

En la práctica, la integración y la composición de los Consejos consultivos de los OPDH es diverso y el papel que desempeñan sus integrantes varía de acuerdo con la institución. En algunos casos, es más abierta y participativa (como es el caso del Consejo de la CDHDF) o cerrada y a todas luces autoritarias (como es el caso del Consejo de la CEDHJ).

**Tabla 8.**  
**Duración del cargo y renovación de los Consejos e integrantes**

OPDH	Duración del cargo de Consejero(a)	Renovación de sus integrantes
<b>CNDH</b>	4 años	"Anualmente, durante el mes de octubre... y podrán ser propuestos y ratificados para un siguiente período". Art. 17 de la LCNDH
<b>CDHDF</b>	5 años	"Cada año deberán ser sustituidos los dos miembros de mayor antigüedad del Consejo". Art. 11 de la LCDHDF
<b>CEDHJ</b>	5 años	"Cada dos años y medio deberán ser sustituidos cuatro consejeros ciudadanos que tengan mayor antigüedad, con sus respectivos suplentes". Art. 14 de la LCEDHJ.
<b>CEDDHO</b>	5 años	"Cada dos años deberán ser sustituidos los dos miembros de mayor antigüedad del Consejo... Los consejeros no podrán durar en el cargo más de cinco años, a menos que sean reelectos sólo para un segundo período inmediato". Art. 18 de la LCEDDHO.
<b>CEDHSLP</b>	4 años	"durarán cuatro años en su cargo, pudiendo ser ratificados, únicamente, por otro período igual". Art. 18 de la LCEDHSLP.
<b>CEDHV</b>	5 años	"... durarán en sus funciones cinco años y podrán ser designados, exclusivamente, para un segundo período". Art. 18 de la CEDHV.

Fuente: Normatividad de cada organismo.

Por regla general, las sesiones de los Consejos ciudadanos o consultivos son presididas por el Titular del organismo. Sus sesiones pueden ser ordinarias y extraordinarias, y sus integrantes toman las decisiones por el principio de mayoría de votos de sus miembros.

La periodicidad de sus sesiones está definida por la agenda institucional y por las prioridades del organismo, pero, en principio, todas sesionan por lo menos una vez al mes.

### 3.10. Proceso de elección de los integrantes del Consejo

Los procedimientos de elección de los Consejos de los OPDH, así como los requisitos mínimos que se exigen para ocupar estos cargos son sumamente relevantes y significativos, dado que dejan ver la tendencia a la ciudadanización del instituto y el carácter que la función del consejo imprime a desempeño institucional. Existen diversos mecanismos, pero en general, de los seis OPDH coinciden en algunos elementos:

- La emisión de las bases de una convocatoria pública por parte del Poder legislativo.
- Un proceso deliberativo (varían sus componentes; algunos incluyen comparecencias públicas, exposición de motivos de los candidatos(as), cartas de apoyo de la sociedad civil, entre otras).
- La elección del candidato(a) a ocupar el cargo honorario de Consejero(a) del organismo público.

Dado que los consejos consultivos están marcando algunos de los lineamientos generales de la institución, consideramos fundamental que en ellos se encuentre reflejada la diversidad de las sociedades respectivas. Por ello es importante que para estos procesos, se garanticen criterios de pluralidad como son la equidad de género, una procedencia plural de los miembros y participación de la sociedad civil (de los distintos sectores que integran la sociedad) previo y durante el mismo, esto debe ser ponderado en los procesos de selección y favorecer criterios de inclusión y acciones afirmativas para la conformación de los Consejos. En caso de inclinarse por personas que no cumplan estos requisitos la justificación de tal decisión deber ser clara y convincente.

## IV. Evaluar los OPDH

Existen muchas formas de evaluar la actuación de una institución pública, algunas más cuantitativas o más cualitativas, otras intentan mostrar el apego a su marco formal y contrastan la actuación con las condiciones de desempeño y unas más se enfocan directamente en los resultados. En este trabajo hemos optado por un análisis socio-jurídico del funcionamiento institucional de los OPDH a partir de la forma en que estas instituciones se han venido conformando, así como su actuación en casos específicos y su relación con el perfil de las personas que los dirigen.

Desde esta perspectiva, lo que a continuación ofrecemos son los principios básicos de lo que podría llegar a ser un modelo de medición de las cuatro características esenciales que hemos definido como ejes rectores de funcionamiento de un *Ombudsman* Ideal, es decir proactividad, eficiencia, transparencia y pluralidad.

### 4.1. ¿Cómo evaluar la eficacia de los OPDH?

El gran reto de la evaluación es definir las unidades que se contabilizarán para saber si en un OPDH se están alcanzando los objetivos para los cuales fueron creados. Estas unidades o indicadores darán cuenta tanto del proceso de desarrollo de la institución, como de los resultados que está arrojando la misma. Esta tarea no es fácil y entraña profundas discusiones tanto teóricas como metodológicas. En este apartado proponemos, para la discusión, criterios específicos para medir aquellos aspectos del funcionamiento de los OPDH que deben responder al estándar que hemos llamado el *Ombudsman* Ideal.

Los resultados servirán para obtener parámetros de medición en los que se expresan las distintas propiedades que valoramos en un OPDH. Se alimentan de diversos datos que nos permitirán identificar los puntos débiles de su desempeño y de sus resultados, a modo de retroalimentar a la Institución y con ello mejorar su eficacia. Además de permitirnos monitorear de forma independiente diferentes procesos y funciones del organismo en cuestión. Los criterios básicos para la medición que usamos en los siguientes capítulos están definidos a continuación.



**Tabla 9.**  
**Definición de ejes para evaluar el desempeño de los OPDH**

Principio	Definición
<b>Proactividad</b>	Se refiere a agotar las posibilidades para alcanzar un objetivo. Definimos el universo de posibles acciones como aquellas que respeten la legalidad y los principios fundamentales de los organismos, pero interpreta las normas con creatividad y un espíritu garantista que permite al organismo no limitarse por trabas formales o materiales.
<b>Eficiencia</b>	Consiste en llevar a cabo las funciones de forma correcta, obteniendo resultados deseables con costos mínimos. En este caso correcta significa "apegada a los principios y las normas de la institución" y a los valores fundamentales que protegen los derechos humanos; el costo se determina en función de la aplicación de recursos (humanos y materiales) y tiempo, entre otros.
<b>Transparencia</b>	Consiste en ofrecer toda la información posible a quienes la soliciten. Es el insumo básico para la rendición de cuentas sobre la justificación, el proceso y los resultados de cualquier toma de decisiones o actos de autoridad. Estas instituciones deben tener mecanismos que permitan el acceso pleno a la información sobre las causas e información razonable y confiable sobre los intereses en consideración al elegir entre alternativas distintas.
<b>Pluralidad</b>	Consiste en la atribución de tener, dentro de la institución, profesionales con la capacidad de ver los problemas y las violaciones de derechos humanos, desde los múltiples ángulos en que pueden ser percibidos por los distintos grupos que conforman la sociedad, en particular aquellos que están excluidos de la toma de decisiones en el ámbito público. Esta atribución permite la sensibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de los distintos sectores que componen la sociedad y la incorporación de los requerimientos especiales de los mismos.

Fuente: Elaboración propia.

Las cuatro características que encierran las funciones que esperaríamos ver en un OPDH nos servirán como indicador para orientar el análisis y evaluar a partir de datos concretos la tendencia y situación en que se halla cada OPDH. Por ello, nos interesa concluir este capítulo desarrollando con un poco de mayor precisión a qué nos estamos refiriendo con cada una de ellas, pues las estaremos reiterando durante el desarrollo de todo el argumento del trabajo.

*Proactivo* es considerado un organismo que se apega tanto a la ley como a los principios de la propia institución, pero que adecua su interpretación para permitirse actuar o poner en marcha alguna medida idónea para atender correctamente una necesidad detectada de la población (no es una acción obligatoria). Un OPDH proactivo es visionario y se antepone a la necesidad incluso antes de que se presente con base en sus propios análisis.

Consideramos a un OPDH *proactivo*, en la misma proporción que guardan sus acciones adecuadas respecto a aquellas correctas y obligadas por la ley de la Comisión. Lo contrario a una Comisión proactiva, sería una reactiva y es aquella que busca dar la respuesta mínima a situaciones presentadas o cuando declinan llevar a cabo una acción a favor de la protección de los derechos humanos de cualquier persona o colectivo, muchas veces justificándose en sobreinterpretaciones de impedimentos formales y/o materiales.

Un organismo público *eficiente*, dispone de la mejor forma sus propios recursos para responder al mandato institucional para el cual fue creada y obtener los mejores resultados en el mismo sentido.

Una Comisión o Procuraduría de Derechos Humanos *transparente*, es aquella que da cuenta de sus acciones de forma clara, oportuna y justificada. Un OPDH transparente pone a disposición del público en general la información razonablemente ofrecible, antes de que le sea solicitada. Entendemos por *claridad*, la justificación completa de la acción realizada con apego a la ley; y *oportunidad*, como la disponibilidad de la justificación en el menor tiempo y la mayor cantidad de medios posibles.



Y, finalmente, consideramos como *plural* a una Comisión o Procuraduría de Derechos Humanos que atiende correctamente y bajo un presupuesto de equidad y no discriminación las necesidades de los distintos sectores de la población, poniendo énfasis en la experiencia y percepción de grupos vulnerables, es decir aquellos que pueden ser victimizados con mayor impunidad. Sin embargo, pluralidad también significa que la composición de los OPDH y sus Consejos represente a diversos sectores de la sociedad como forma de que este lugar de enunciación de los que es y debe ser la defensa y protección de los derechos humanos, cuente con una comunidad de interpretación que de cuenta de la diversidad de formas de vida que existen en México.

En el siguiente capítulo, tomamos algunos datos estadísticos y referentes estructurales para analizar la proactividad, la eficiencia, la transparencia y la pluralidad de la CNDH, la CDHDF, la CEDHJ, la CEDHV, la CESHSLP y la CEDDHO.

Esta primera aproximación nos servirá para ver los momentos de proceso y las tendencias de estas instituciones en la prospectiva trazada en este capítulo y definida como el *Ombudsman* Ideal.

## 4.2. Modelo de institución Ombudsman

El respeto, la promoción y garantía de los derechos humanos, son responsabilidad primordial de las instituciones y de las autoridades del Estado. De ella emanan obligaciones afirmativas como las de implementar medidas o acciones que prevengan cualquier posible violación a estos derechos; o bien, cuando esta ha sido cometida, la de contar con recursos efectivos (jurisdiccionales y no jurisdiccionales) para restituir y reparar el daño de forma adecuada a las personas o colectivos que han sido víctimas de algún abuso cometida por aquellos.<sup>46</sup>

Los OPDH son el mecanismo mandatado por la Constitución, encargado de vigilar la práctica institucional y favorecer la existencia de estándares que permitan la plena realización y el ejercicio de estos derechos. Su presencia efectiva debería ser un importante contrapeso para el ejercicio de poder del Estado. En este sentido, su labor favorece la relación entre gobernantes y gobernados al salvaguardar (el ejercicio de) valores democráticos fundamentales para un Estado de Derecho como son la justicia, la igualdad, la legalidad, el respeto, la equidad y la no discriminación.

La evaluación de los organismos de derechos humanos ha sido una tarea (atribución legal) llevada a cabo por el propio Estado a través de sus órganos legislativos. Frente a éstos, los OPDH rinden sus informes y en algunos casos, los propios Congresos están facultados para solicitar la comparecencia del titular.

A estos ejercicios formales de rendición de cuentas se han incorporado nuevos componentes que han permitido la participación más amplia de la sociedad civil o la inclusión de nuevos elementos que brinden mayor certeza sobre el desempeño y la gestión de los OPDH (p.ej. la participación de la sociedad civil en los procesos de elección de titulares y consejeros, las solicitudes de información pública, entre otros).

En este contexto, la sociedad civil ha sido insistente en proponer espacios que permitan la rendición de cuentas de las instituciones del Estado y que amplíen el ejercicio de una ciudadanía activa –que conoce y hace valer sus derechos–. Con ello han contribuido en gran medida al fortalecimiento de las instituciones en nuestro país –incluyendo las del Sistema *Ombudsman*–.

<sup>46</sup> *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCyP), adoptado el 16 de diciembre de 1966, A.G. Res. 2200A (XXI), ONU GAOR Sup. (No. 16) en 52, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, al que México adhirió el 23 de marzo de 1981; *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH) ("Pacto de San José de Costa Rica"), adoptada el 22 de noviembre de 1969, OEA Serie de Tratados No. 36, 1144 UNTS 123, en vigor desde el 18 de julio de 1978, reproducido en Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser. L.V/II.82 doc. 6 rev.1 en 25 (1992), a la que México adhirió el 2 de marzo de 1981; *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (Convención contra la Tortura), adoptada el 10 de diciembre de 1984, A.G. Res. 39/46, anexo, 39 ONU GAOR Sup. (No. 51) en 197, ONU Doc. A/39/51 (1984), en vigor desde el 26 de junio de 1987, ratificada por México el 23 de enero de 1986, Arts. 2(1), 11, 16; *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, OEA Serie de Tratados No. 67, en vigor desde el 28 de febrero de 1987, ratificada por México el 11 de febrero de 1987, Arts. 1, 6.

La apertura de los OPDH a la crítica constructiva de parte de la ciudadanía, es importante; toda vez que le permite establecer canales formales de intercambio y enriquecerse con otros elementos (nuevos elementos) que les posibilitan analizar, planear, diseñar, evaluar y replantear sus acciones, actividades, programas y hasta su propio modelo institucional a partir de un ejercicio más incluyente y participativo.

En este sentido, es importante definir algunos parámetros o indicadores generales que permitan evaluar y comparar los procesos y el desempeño de estas instituciones, sin que ello pierda de vista las características y particularidades de cada organismo, así como la definición de sus tareas en función del propio contexto.

Como hemos visto, dentro de la diversidad que define la realidad nacional, los OPDH guardan en su mayoría similitudes con respecto a su mandato, a la definición del modelo institucional, al carácter y a los límites de su actuación (competencia), a la estructura y a los requisitos propios de los procedimientos, por mencionar algunos. Esto nos permite contar con algunas referencias de las cuales podemos partir para nuestros futuros análisis.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), realizó un estudio donde describe algunos elementos que resultan característicos en los modelos de instituciones de *Ombudsman* en el continente americano:<sup>47</sup>

- *Son instituciones dedicadas a la protección de los derechos de los ciudadanos frente al poder estatal.*
- *Su titular es designado en el seno del Poder Legislativo ya que se ve como su delegado.*
- *Cuentan con independencia administrativa y funcional.*
- *Rinden cuentas ante el Poder Legislativo anualmente con la presentación de su informe de actividades.*
- *Sus actuaciones no tienen carácter jurisdiccional sino que, al ser recomendaciones, el Ombudsman ejerce una magistratura de influencia.*
- *Sus procedimientos son gratuitos, carecen de formalismos, tanto a la hora de recibir las quejas que presenten los ciudadanos como a la hora de realizar las investigaciones correspondientes.*
- *Cuentan con respaldo legal para exigir a las autoridades objeto de sus investigaciones, la colaboración, información y, en algunos casos, incluso el apersonamiento del titular de la entidad de la administración pública que se investiga, cuando lo estime necesario.*

Como hemos ido apuntando, el Modelo de Ombudsman en México es muy similar al descrito. Salvo que, a diferencia de la mayoría de los modelos en la región, el mandato en México es limitado y no le permite a los OPDH conocer cuestiones electorales,<sup>48</sup> de carácter laboral ni jurisdiccional. Además algunos se autolimitan para no exigir el apego de nuestra legislación a estándares internacionales, como en el tema del fuero militar o bien se inhiben de conocer asuntos en donde interviene poderes fácticos, incluso cuando actúan con aval del Estado, como concesionarios, caciques o dirigencias partidistas.

Como podemos observar en el Anexo 1, las diversas atribuciones que refieren las leyes de cada país marcan cierta línea de desempeños de sus instituciones garantes de los derechos humanos, sabemos que defensorías como las de Argentina, Colombia y Perú han marcado hitos en la defensa de los derechos humanos del continente, sin embargo, podemos resaltar que no todo está en la definición normativa, sino también en la actitud y la interpretación de los derechos humanos que hacen los funcionarios que están al frente de esta labor. Por ello buscamos mostrar y entender cómo se vienen delineando dos modelos diferentes de defensa de los derechos humanos entre los OPDH mexicanos.

<sup>47</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *El Ombudsman: Una institución eficaz para la protección de los derechos humanos*. San José, IIDH, 2000.

<sup>48</sup> Costa Rica, que limita su intervención respecto a las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones. En Panamá y Paraguay la restricción incluye cualquier materia referente a temas electorales.

En México, los funcionarios que operan las instituciones públicas en general y, sobre todo, en algunos estados de la república, conservan criterios patrimonialistas que impiden ver a los particulares, particularmente quienes provienen de grupos vulnerables, como ciudadanos que ejercen derechos, sino como clientelas que reciben favores de quienes detentan el poder político.

Sin embargo, pareciera que en la mayoría de los OPDH se han centrado en las tareas de defensa mecánica que obvia estas desigualdades sustantivas de trato a las personas. En algunos casos incluso se tiende a emular la tarea del OPDH con la del Ministerio Público, es decir, guardando las proporciones, es como si muchos funcionarios de los OPDH concibieran su trabajo como si fueran Ministerios Públicos *ad hoc*, suponiendo que su tarea es acusar o desestimar quejas contra funcionarios públicos, mismas que en caso dado no serían vinculatorias. En los siguientes capítulos observamos cómo se conforman estas tendencias o modelos diferenciados de defensa de los derechos humanos en los OPDH y analizamos algunas posibilidades explicativas de tal contraste.



## Presentación

En el capítulo anterior se presentó un modelo ideal de *Ombudsman* y discutimos sobre las posibilidades de establecer criterios de medición de las características principales de tal modelo. No obstante, hablamos del modelo como una herramienta heurística que nos puede ayudar a valorar la realidad; es decir, un parámetro abstracto que nos permita entender la realidad desde una posición determinada. Ahora bien, el modelo es abstracto pero no estático. Lo que proponemos es un modelo basado en la normatividad, la doctrina y la propia experiencia en la defensa de derechos humanos que dé cuenta de los procesos; es decir de la proactividad, la eficiencia, la transparencia y la pluralidad, que son principios cuyos contenidos pueden y deben variar en el tiempo y en el espacio. En este capítulo buscamos confrontar la realidad tanto normativa como el accionar de los OPDH, utilizando el citado modelo para explicar el momento y las tendencias de la realidad en relación con este parámetro.

En una primera parte revisaremos las potencialidades que han alcanzado las instituciones de la muestra (CNDH, CDHDF, CEDHJ, CEDHSLP, CEDDHO y CDHV) a través de un análisis de sus recursos materiales, las competencias reconocidas por la ley y los procedimientos regulados en sus propios marcos de actuación. Valoraremos los recursos materiales y humanos con los que cuentan estos organismos para entender su evolución como factor de desarrollo institucional y analizaremos si en contrapartida a éste, es posible notar un avance en términos de proactividad, eficiencia, transparencia y pluralidad.

En este capítulo hacemos un análisis conceptual de las definiciones que utiliza la ley y proponemos los alcances interpretativos que pudieran darse a estas normas usando como referente el modelo de *Ombudsman Ideal* al que nos hemos referido en el capítulo anterior, para contrastarlo con las interpretaciones y las prácticas que los propios OPDH de la muestra despliegan. Sin embargo, el énfasis prioritario en este capítulo está en presentar la práctica; es decir, a partir de los datos disponibles a la ciudadanía de qué es lo que podemos saber y referir de la actuación de los OPDH en México.

Ninguna información se obtuvo por vías que no pudiera usar algún ciudadano, tomando la negativa y la opacidad –es decir, la negación de información por las instituciones estudiadas– como un dato en sí mismo. Además, nuestros marcos analíticos entrañan una teoría posicionada desde la sociedad civil, no nos quedamos con los argumentos jurídicos formalistas, ni las perspectivas del Estado que justifican el ejercicio del poder desde el Estado mismo, sino que siempre lo analizamos en un ámbito relacional con la sociedad que debería dar soporte y sentido a la acción pública. Por supuesto que esbozamos críticas, pero siempre fundadas en la actuación de los OPDH, aunque también se da por asentado que estamos lejos de esgrimir la crítica que se haría desde el Estado o más específicamente, que haría el funcionario cuestionado por un OPDH. Lejos de intentar hacer el juego al poder que quiere desmarcarse de la fiscalización incómoda de los OPDH, hacemos el juego de la ciudadanía que exige y espera entidades eficaces para controlar los excesos del poder público que, por desgracia, son una dolorosa constante histórica de la estructuración política de nuestro país.

Nos importa mostrar cómo deberían funcionar los OPDH y nos interesa saber cómo funcionan en orden de reconocer si en efecto la ciudadanía cuenta con instrumentos eficaces para restringir la actuación del poder

público y sujetarla al marco de los derechos humanos, o simplemente la norma dispone que deberíamos contar con ellos, pero como en muchas otras áreas de la vida nacional, la realidad simula al derecho y el derecho se voltea a la realidad.

## I. Recursos, competencias y procedimientos de los OPDH

En este apartado presentamos el marco normativo de la autonomía de los OPDH, subrayando dos dimensiones esenciales de este concepto: que son la autonomía de gestión y la autonomía presupuestal. En un segundo tiempo, analizamos el ejercicio concreto de estas dimensiones de la autonomía de estos organismos.

La autonomía es una de las herramientas fundamentales de los OPDH para el desempeño de su labor, ésta les permite ser verdaderamente independientes ante el poder cuyos excesos intentan controlar y también aportar a la ciudadanía elementos para hacer vigentes sus derechos ante las instituciones públicas. Dado que sus medidas frente a las autoridades no tienen un carácter vinculante, la única posibilidad que tiene para hacerlas efectivas es a través de su credibilidad. Un funcionario que no está obligado a acatar las recomendaciones de los OPDH solamente variará el rumbo de sus resoluciones, si mantenerlas tiene un costo político evidente para el funcionario.

En tal sentido, la credibilidad de la institución pública sólo se forja si la opinión pública entiende que el trabajo del OPDH es independiente del poder político, por ello un factor clave para que esto suceda es que dicho organismo no dependa ni económica ni políticamente del poder establecido.

Este dilema representó un gran desafío para el sistema político en México, cómo tener un organismo público que no estuviera sujeto al poder político. Esta es la razón por la que dentro de la legislación mexicana se crean los llamados organismos públicos autónomos. Nuestro interés en el apartado será definir los alcances de la autonomía y observar cómo la están usando los OPDH a favor de los usuarios(as).

### 1.1. La autonomía de gestión

Gozar de la autonomía de gestión significa que las atribuciones de los OPDH no estarán condicionadas por autoridad o servidor público alguno. Como ya señalábamos en el capítulo anterior, los *Principios de París* plantean que los OPDH tienen la facultad de examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer, en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante. Le permite también al OPDH recibir todos los testimonios, obtener toda la información y los documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en su ámbito de competencia; poder comunicarse con la opinión pública, de manera directa o a través de los medios, especialmente para dar a conocer sus opiniones y sus recomendaciones, además de establecer relaciones con organizaciones civiles especializadas en temas de derechos humanos para ampliar la acción de las instituciones nacionales.

Ahora bien, aunque en su definición normativa la mayoría de las Comisiones de Derechos Humanos de México han incorporado estos estándares, sus prácticas cotidianas distan todavía mucho de un ejercicio pleno de autonomía que ni siquiera, en muchos casos, funcionan como objetivos. Para entender el funcionamiento real de la autonomía de los OPDH en México, la CNDH incluida, formulamos la hipótesis de la necesidad de entenderlos dentro del campo político del que son parte *sui generis*, es decir, se han tomado medidas para que sean independientes de las correlaciones políticas de un contexto determinado, pero al mismo tiempo sostenemos que de manera casi inevitable siguen siendo parte y están definidos y sometidos a las correlaciones políticas del momento y a sus relaciones con redes que, de manera directa o indirecta, se vinculan a partidos políticos.

Señalamos en la introducción de este trabajo, que los OPDH fueron creados en los años noventa como instrumentos para lograr la transición a la democracia, a la par de una serie de otros órganos autónomos, como el Instituto Federal Electoral. Sin embargo, los OPDH tienen una falla de origen, de solución difícil, y radica en la forma en que se eligen sus titulares.

Encabezar un OPDH significa ejercer lo que Emilio Alvarez Icaza llama “una magistratura moral”<sup>49</sup>, es decir que los presidentes deben actuar con una ética de la responsabilidad y una ética de la convicción. Sin embargo, los mismos procesos de elección de los presidentes de los OPDH, consistentes en una elección por los legislativos correspondientes, son un proceso definido por las correlaciones partidistas. Esto siempre tendrá una carga para el Titular electo respecto a cómo mantener autonomía e independencia frente al o los partidos que lo eligen. Más adelante revisaremos las medidas que se han tomado para contrarrestar esta determinación lógica y la eficacia que se ha derivado de ellas para tratar de entender si el sistema político en México tiene la capacidad de tener en la práctica organismos autónomos, o su establecimiento normativo responde a otro tipo de factores.

## 1.2. La autonomía presupuestal

En este nivel, autonomía presupuestaria significa gozar en efecto de la libertad reconocida legalmente respecto al ejercicio de los recursos materiales obtenidos. Desde 1999 la CNDH es con seguridad la entidad que goza de mayores beneficios en este sentido, pues está facultada para modificar o estructurar los recursos recibidos de acuerdo a las necesidades y/o prioridades en materia de protección y promoción de los derechos humanos, definidas según los criterios y percepciones de la propia institución. A nivel operativo, la autonomía presupuestaria significa también que los OPDH no rinden cuentas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o de Finanzas, sino ante los legislativos respectivos. En el caso de la CNDH ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República (CDH Senado), y ante los Congresos locales para las Comisiones Estatales.

La cuestión del presupuesto de los OPDH es central para el desarrollo de una práctica proactiva y eficaz, dado que una instancia que vea condicionada su supervivencia económica a cierto tipo de comportamientos ante quienes le asignan los recursos autorrestringirá su crítica en aras de su supervivencia, lo que le impedirá actuar para prevenir y sancionar las violaciones a derechos humanos, así como para promover y difundir una cultura de los derechos humanos.

En el caso de la CNDH, la autonomía presupuestaria significa que el organismo tiene la atribución de aprobar su proyecto de presupuesto y enviarlo a la Secretaría de Hacienda Pública para su integración al proyecto del Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica (artículo 5, fracción I, a) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria). También tiene la facultad de ejercer su presupuesto observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda Pública y de la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes. De igual forma, la CNDH puede autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir de la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta ley.

Estas disposiciones generales están en parte retomadas por la ley de la CNDH, la cual precisa en su artículo 76 que “la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente”.

Si como vemos los controles presupuestales externos resultan tan laxos, cabe preguntarse quién cumple la tarea de contraloría en los OPDH. Para este fin, todos los OPDH tienen un órgano interno de control encargado

---

<sup>49</sup> Entrevista, México, DF, 30/04/2008.

de vigilar que las erogaciones se ajusten al presupuesto autorizado. Esta contraloría tiene facultades para realizar las auditorías y revisiones necesarias de las unidades administrativas y de los diferentes órganos constitutivos de la Comisión. Además de que en algunos casos, sus Consejos están facultados para conocer del presupuesto y la forma en que se está ejecutando.

A nivel externo, los OPDH, como cualquier órgano de la administración pública, pueden ser objeto de una auditoría por parte de los órganos estatales de fiscalización; la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para la CNDH y las Auditorías Estatales para los organismos estatales; además de poder ser controlados por los Congresos.

En el caso de la CNDH, el órgano interno de control llevó a cabo 8 auditorías, examinando las cuentas de los años 2004, 2005, 2006 y 2007. En el documento publicado por la propia CNDH se describe el objeto de la auditoría (ingresos extraordinarios, sistema de información y registro, etc.)<sup>50</sup>, así como el número de observaciones que se han hecho, sin embargo, no hay claridad sobre los puntos que fueron objeto de la auditoría, ni sobre los problemas encontrados y menos sobre las medidas de subsanación implementadas. Como vemos, este importantísimo elemento constitutivo de un OPDH, como lo es la autonomía presupuestal, también se puede convertir en un hoyo negro de uso discrecional de recursos por parte de los funcionarios(as). Aunque existe un mecanismo formal para que la ciudadanía acceda a la información que generan estos organismos, la información está muy limitada para darse una verdadera idea de cómo se ejercen los recursos de la CNDH, por lo que la publicación restringida de información puede parecer más que un ejercicio de transparencia un ardid para simularla.

Por otro lado, a nivel externo, la CNDH ha sido objeto de controles por parte de la ASF en dos ocasiones (2005, 2006), y de controles efectuados por un contador público registrado y autorizado por la SCHP quien dictamina los estados financieros de la CNDH. De las auditorías realizadas en 2006 por la ASF, la CNDH da cuenta en un documento publicado en su portal de transparencia pero, otra vez, sólo publica datos de corte estadístico sobre el examen de la cuenta pública de la CNDH (número de observaciones realizadas por la ASF y las solventadas por la CNDH que, obviamente, coinciden). Además, los exámenes de fiscalización sólo se refieren a un rubro de la cuenta pública, en este caso (2006) sobre los egresos del rubro “bienes muebles e inmuebles”, y una “Evaluación del Impacto de la Solventación de Acciones Promovidas en la revisión de la Cuenta Pública 1999”, cuyo objeto era evaluar el impacto de la solventación de las acciones promovidas derivadas de la auditoría de desempeño 559 “Evaluación de las Acciones Realizadas para Proteger, Promover y Divulgar los Derechos Humanos”. Esto significa que en esta segunda revisión se concentraron en observar si se habían resuelto los problemas detectados en una inspección anterior.

En contraste con la restringida información aportada por la CNDH, la ASF publica en su página web los informes de sus auditorías, en los cuales aparecen las observaciones y recomendaciones que dirige al órgano controlado. Por ejemplo en la Auditoría: 05-0-35100-6-050, llevada a cabo en 2005, la ASF recomienda a la CNDH:

“...que, en el ámbito de su competencia, instruya a quien corresponda a fin de que se establezcan sistemas de control que definan políticas y procedimientos tanto para las áreas de la Dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales como para la Dirección Adjunta de Información Automatizada, que permitan verificar y asegurar que la información publicada en la página de internet corresponda a las operaciones efectivamente realizadas en materia de adquisiciones y servicios durante los periodos a los que se refiera, en cumplimiento del artículo 7, fracción XIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Ver: <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

<sup>51</sup> IR2005, <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2005i/Indice/Auditorias.htm>. Consultado el 12/09/2008.



Esta observación resulta por demás reveladora de una tendencia de la CNDH de publicar información que no corresponde con la realidad de sus prácticas. Esta lamentable práctica ya se ha constatado en otros estudios de Fundar<sup>52</sup> y está muy ligada a las prácticas formalistas propias del sistema jurídico en México, en donde no importa lo que sucede en realidad, sino lo que queda plasmado en los expedientes y otros documentos oficiales.

### 1.3. La evolución presupuestal de los OPDH

En este apartado, se analiza la evolución de los presupuestos que han recibido los diferentes OPDH objetos del estudio del Monitor ciudadano del *Sistema Ombudsman*. La cuestión de los presupuestos es tan amplia que permite adentrarse a mecanismos de manejo de recursos que serían invisibles de otro modo. Sin embargo, en este estudio se optó por desarrollar un análisis a grandes rasgos, principalmente en razón de que la información presupuestaria de los OPDH es de muy difícil acceso, dado que la autonomía presupuestal los protege de una rendición de cuentas semejante a la de otras entidades públicas. La información es de difícil acceso para la ciudadanía y de difícil comprensión, dado que generalmente adopta la nomenclatura de la contabilidad pública.

El objetivo de esta parte del análisis, es mostrar que existe un uso patrimonialista de estas instituciones muy al estilo de la cultura política en México, en donde la burocracia se apodera de las instancias del Estado, olvidando sus fines públicos para convertirlas en instrumentos de intereses de redes políticas vinculadas a otros campos de la vida social<sup>53</sup> y son precisamente estas redes políticas las que permiten, en determinadas coyunturas, el crecimiento y desarrollo de las instituciones, muchas veces más como un favor político que como una voluntad pública de desarrollo institucional. Las preguntas que hacemos, a propósito de la evolución presupuestal, están más enfocadas hacia la capacidad de negociación de los titulares y como ésta coincide con ciertos momentos políticos, permite sacar conclusiones sobre el estado real de la autonomía presupuestaria de los OPDH.

#### 1.3.1. El presupuesto de la CNDH

El análisis presupuestal de la CNDH, como organismo constitucional autónomo, busca observar la evolución en las asignaciones otorgadas para elaborar hipótesis basadas en esta evidencia sobre la correlación entre comportamiento del presupuesto y coyunturas políticas y las redes que en un momento dado ocupan posiciones estratégicas dentro del contexto político.

Lo primero que se debe notar es que el presupuesto de la CNDH rebasó los 800 millones de pesos para los años 2007 y 2008, esto hace de la CNDH la oficina de *Ombudsman* con mayor presupuesto en toda América Latina y uno de los más grandes del mundo<sup>54</sup>. Por el contrario, el presupuesto asignado de la CDHDF también es alto y ocupa el segundo lugar en cantidad entre los OPDH: 251'051,077 pesos para 2008,<sup>55</sup> sin embargo resuelve el doble de casos que la CNDH. Es decir que el presupuesto de la CDHDF es por lo menos tres veces menor que el de la CNDH y aunque esta última cubre un porcentaje mayor de población, en realidad atiende, como veremos, mucho menos quejas.

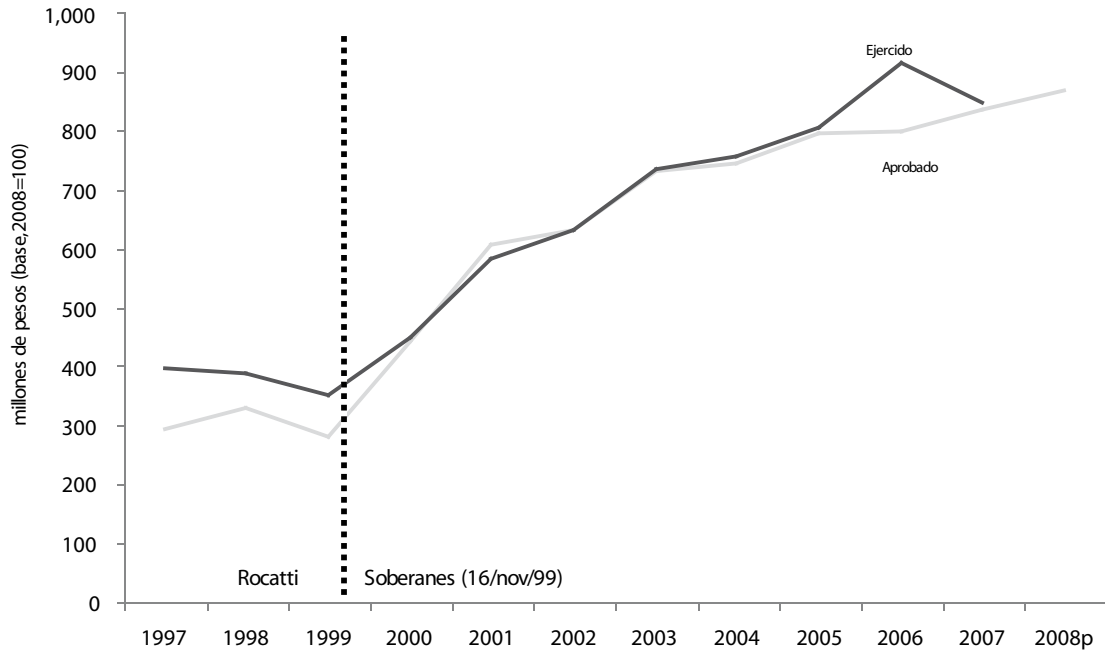
<sup>52</sup> Pulido, M., 2008, El Centro Nacional de Derechos Humanos: un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

<sup>53</sup> Lomnitz, Claudio (coord.), 2000, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS-Porrúa, México.

<sup>54</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Presupuesto de egresos de la Federación 2007 ver: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/index.html>; Presupuesto de egresos de la Federación 2008 ver: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/index.html>; Cabe señalar al respecto que para 2009, el presupuesto aprobado por el Congreso para la CNDH aumentó a más de 900 millones de pesos, ver: Presupuesto de egresos de la Federación 2009 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/index.html>

<sup>55</sup> CDHDF. Ver: [http://directorio.cd hdf.org.mx/transparencia/2009/04/presupuesto\\_autorizado.pdf](http://directorio.cd hdf.org.mx/transparencia/2009/04/presupuesto_autorizado.pdf)

**Gráfica 3.**  
**CNDH: Presupuesto aprobado y ejercido 1997-2008**  
 (pesos constantes de 2008)



Fuente: Cifras reales obtenidas con base en las cifras del presupuesto de la CNDH, de 2000 a 2008.

Es importante señalar que a partir del año 2000, es decir, en los inicios del mandato de José Luis Soberanes, la CNDH ha obtenido un incremento real considerable de recursos económicos. El incremento más importante en el presupuesto tuvo lugar entre 2000 y 2001, justo en el primer año de gobierno de Vicente Fox (67% de aumento), y la tendencia ascendente sigue constante hasta la fecha. En 2007, la administración de Felipe Calderón otorgó su mayor presupuesto a la CNDH, por 832 millones de pesos, aumentándolo a 866 millones en 2008 y a más de 900 millones para el 2009.

En el caso de la CNDH es difícil establecer de manera tajante la influencia de la capacidad de negociación del titular del órgano para conseguir estos recursos económicos, pero es claro que la llegada de los gobiernos panistas ha estado asociada al incremento de recursos a la institución, lo que pudiera revelar un mayor interés en el tema por los gobiernos de transición y/o un acuerdo tácito de convivencia cordial entre ambos.

En el siguiente capítulo ahondaremos más en el tipo de relación que se ha establecido entre los titulares del Ejecutivo y el último Titular de la CNDH. Por lo pronto, podemos afirmar que la llegada de Vicente Fox en el poder en 2000, y luego la administración de Felipe Calderón a partir de 2006, se acompañaron de varios actos favorables, por lo menos en el discurso formal y en la atribución de recursos, a la protección y defensa de los derechos humanos.<sup>56</sup> No obstante, algunas de las políticas públicas y su forma de ejercer la justicia frente a abusos y crímenes recientes y del pasado, dejan ver que el compromiso con los derechos humanos de ambos mandatarios no es tan consistente en la práctica.<sup>57</sup> No cabe duda de que hacia el exterior el Estado mexicano tiene una diplomacia refinada en el

<sup>56</sup> Por ejemplo, durante el mandato de Fox se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos para establecer una oficina en México, con el mandato de monitorear la situación de los derechos humanos en el país. Esta cooperación fue renovada por el gobierno de Calderón en febrero de 2008.

<sup>57</sup> Fracaso de la reforma constitucional con perspectiva de derechos humanos, ver comunicado de prensa No. 80, Fundar, 09/04/2008; fracaso del proceso de elección de dos consejeros de la CNDH en el Senado, ver Lachenal, C., Moguel, M., "Un proceso inconcluso: la elección de dos lugares del Consejo Consultivo de la CNDH" <http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/octubre2008/articulo4.html>;

cuidado de las formas y el manejo de la imagen del gobierno ante la comunidad internacional.<sup>58</sup> Así, el aumento constante del presupuesto de la CNDH se inscribe en un contexto político nacional favorable a los derechos humanos.

Sin embargo, el confrontar el proyecto de presupuesto con el presupuesto aprobado nos permite medir más de cerca la capacidad de negociación del Presidente José Luis Soberanes. Así, si es cierto que el presupuesto de la CNDH ha ido en regular aumento, se observa que de 2001 a 2005, es decir los años de activismo para los derechos humanos del gobierno de Fox, Soberanes aumenta su capacidad negociadora y logra que se apruebe un presupuesto no muy lejano al de su proyecto presupuestal. Cabe señalar que estos años corresponden precisamente a los años en los cuales se diseña e implementa la colaboración con la OACNUDH para elaborar el "Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México". Incluso en el año 2005, Soberanes obtiene un presupuesto más alto del que había solicitado. A partir de 2006, esta capacidad de negociación del Presidente de la CNDH para aumentar su presupuesto parece disminuir ya que obtiene un presupuesto menor en 14% con relación a lo solicitado en 2006, y casi 20% menos de lo solicitado en 2007. La llegada de Felipe Calderón introduce un nuevo horizonte para la CNDH, no obstante Soberanes recupera su capacidad de negociación, obteniendo en 2008, un presupuesto reducido de solamente 12% en relación con el solicitado, y de 4% en 2009.

**Tabla 10.**  
**Capacidad de negociación presupuestal del presidente Soberanes**  
Pesos constantes

<b>Año</b>	<b>Proyecto de presupuesto</b>	<b>Presupuesto aprobado</b>	<b>Variación porcentual</b>
<b>2009</b>	952'500,000	912'500,000	- 4.20%
<b>2008</b>	984'100,503	866'000,503	-12.00%
<b>2007</b>	990'663,853	800'964,174	-19.15%
<b>2006</b>	866'043,110	742'543,110	-14.26%
<b>2005</b>	703'383,414	708'083,414	0.67%
<b>2004</b>	652'304,976	629'104,976	-3.56%
<b>2003</b>	574'967,780	574'967,780	0.00%
<b>2002</b>	715'000,000	456'300,000	-36.18%
<b>2001</b>	660'000,000	410'000,000	-37.88%
<b>2000</b>	283'000,000	283'000,000	0.00%

Fuente: Fundar con base en las cifras del Presupuesto Federal.

Por otra parte, a partir del año 2000, es decir a partir de la duplicación del presupuesto de la CNDH, el gasto corresponde mejor a los ingresos, es decir que hay una disminución en la diferencia entre el presupuesto ejercido frente al presupuesto aprobado. En 2001, el presupuesto ejercido es menor al presupuesto aprobado. Sin embargo, después de 5 años de gestión relativamente proporcionada entre lo recibido y lo ejercido, en 2006 se disparó el sobreejercicio en casi 15%.

<sup>58</sup> En el reciente Examen Periódico Universal que rindió México ante la comunidad internacional se pudo ver esta capacidad de la diplomacia mexicana. De igual forma en el caso de la firma de la iniciativa Mérida con el gobierno de Estados Unidos, México logró conseguir muy buenas condiciones de negociación permitiendo poca supervisión hacia el tema de derechos humanos.

**Tabla 11.**  
**Porcentajes de sobre y subejercicios en el presupuesto total de la CNDH 1997-2007**

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presupuesto ejercido menos aprobado	103.9	57.1	68.2	7.1	-23.6	1.7	3.4	12.0	9.3	116.7	11.9

Fuente: Fundar con base en las cifras del presupuesto de la CNDH.

Así, en términos generales, podemos observar un ejercicio irregular y un incremento sostenido de recursos. Las variaciones importantes entre lo asignado y lo ejercido sugieren una mala planeación de recursos de parte del organismo público y hacen difícilmente comprensibles los aumentos constantes de su presupuesto y la recuperación en la negociación presupuestal por parte del Titular José Luis Soberanes.

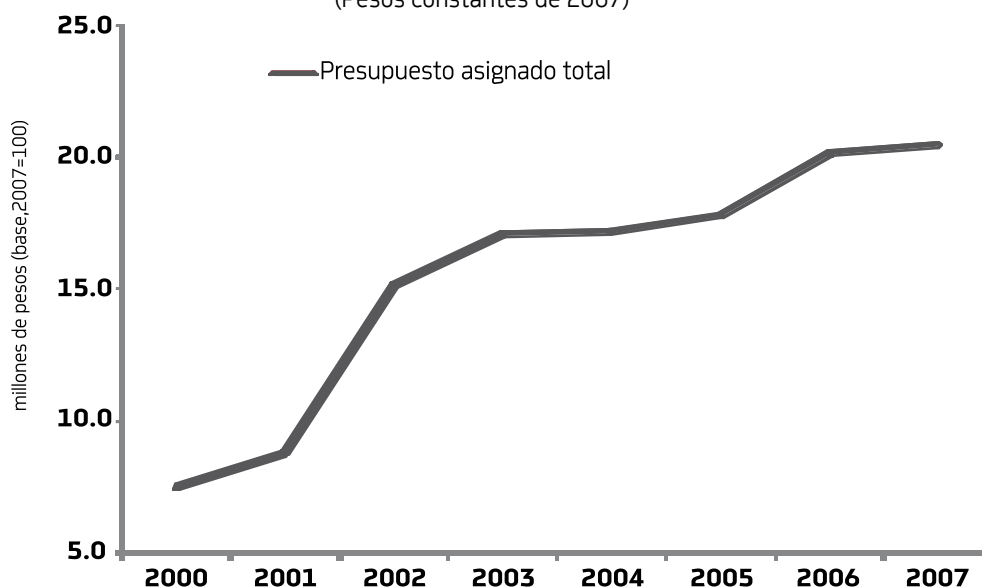
Si evaluamos estos datos en su conjunto, tenemos como buena señal que el gobierno Federal asigna hoy en día una importante cantidad de recursos a la principal institución de defensa y promoción de los derechos humanos, no obstante esto no necesariamente se refleja en mejores políticas en la materia. Vemos también que un presupuesto tan grande con controles tan restringidos, son un incentivo para la discrecionalidad y el derroche de recursos.<sup>59</sup> Así se plantea un aparente dilema entre la autonomía presupuestal y de gestión que deben tener los OPDH para el ejercicio de su función y la necesaria rendición de cuentas sobre lo que gastan y lo que logran en relación a ese gasto, lo que en el capítulo anterior definimos como eficacia. Una primera conclusión es que resulta necesario que la CDH del Senado asuma con mucho mayor seriedad la tarea de recibir y analizar los informes que anualmente presenta la CNDH, para desglosar una a una las acciones y los resultados, así como pedir que se detalle la información confusa e insuficiente, también se debe hacer un análisis profundo del ejercicio del presupuesto asignado. Dado que los senadores(as) son ante todo miembros de sus partidos políticos, el riesgo de una evaluación más profunda de gasto y desempeño de la CNDH es que este ejercicio se politice y sea un espacio para pasar facturas partidistas al *Ombudsman*, por ello, se requiere que la Comisión del Senado cuente con un organismo técnico y vinculado a la sociedad civil que permita que este trabajo tenga estándares generados por la propia comunidad de derechos humanos y no por los intereses o preferencias partidistas.

### 1.3.2. El presupuesto de la CEDHSLP

El presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí es un presupuesto mediano si lo comparamos con el resto de los presupuestos de estos organismos similares en los estados. Hoy en día apenas supera los 20 millones de pesos anuales.

<sup>59</sup> Ver el estudio de Fundar sobre el CENADEH (Pulido 2008) y otros análisis de Fundar sobre el gasto de la CNDH en [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

**Gráfica 4.**  
**Presupuesto asignado a la CEDHSLP**  
(Pesos constantes de 2007)



Fuente: Gráfica realizada a partir de la información disponible en la página web de la CEDHSLP (2000-2007) y del estudio de Martín Faz presentado como tesis de maestría ante la FLACSO (1998).

No obstante sus modestos recursos, la grafica anterior demuestra que el presupuesto de la CEDHSLP se ha triplicado desde 2000, y, más específicamente, se ha duplicado entre 2001 y 2007, es decir cuando empieza la administración de la presidenta Magdalena Beatriz González Vega. Cabe señalar al respecto que en este momento el gobernador del Estado de San Luis Potosí es Fernando Silva Nieto (PRI), cercano a la presidenta con quien se conoce de "toda la vida"<sup>60</sup> por haber cursado la carrera de derecho casi al mismo tiempo. Este elemento nos permite aventurar una hipótesis que explica en buena medida la capacidad de negociación de la presidenta, lo que le ayudó a obtener tal aumento del presupuesto del órgano que iba a encabezar.

Por otro lado, el segundo aumento del presupuesto de la comisión sucede en 2006, año de la reelección de la presidenta González Vega. El contexto político local en este momento ya no se encontraba dominado por el PRI, el nuevo gobernador había salido de las filas del PAN local, aunque toda su trayectoria estuvo ligada al PRI y sus negocios se habían desarrollado en torno a la oligarquía local que en términos coloquiales se conocen como "los curros".<sup>61</sup> Quizá sea esta transición, sin ruptura, que permite a la presidenta González Vega conseguir un nuevo aumento significativo del presupuesto, lo que nos habla otra vez de la capacidad de negociación de ella, aun en un contexto político aparentemente menos favorable.

Como veremos, la trayectoria de la CEDHSLP se puede comprender fundamentalmente por el mandato constitucional federal. Cuando se crea la Comisión se asigna el cargo a un abogado de la confianza del entonces gobernador y ni siquiera tiene presupuesto para rentar un edificio propio, por lo que la Comisión despacha en una casa prestada por el propio titular. Esta anécdota muestra hasta qué punto estas instituciones nacen al amparo de la vieja lógica del estilo patrimonialista mexicano. La paulatina institucionalización de este OPDH, se da también al amparo de las buenas intenciones de una persona que, como veremos, ha estado ligada a la clase política local de toda la vida, como ella misma lo expresa.

<sup>60</sup> Entrevista con la Lic. Magdalena Beatriz González Vega, San Luis Potosí, 09/04/2008.

<sup>61</sup> Entrevista con los investigadores Martín Faz Mora y Federico Anaya Gallardo 28/07/2007.

Baste decir que la historia de cacicazgo y la forma de reproducción agrícola de la Huasteca potosina, poco tiene que ver con la raigambre fuertemente conservadora y la tendencia minera e industrial de la capital. Sin embargo, quizá paralelamente a eso, este OPDH requiere un importante proceso de institucionalización que necesariamente pasaría por desvincularlo de las redes casi familiares de la oligarquía local que, como veremos, han hecho de éste uno más de sus espacios. Dependerá más de la buena voluntad del Titular que de un proceso institucional, la gestión y el desempeño de la misma.

### 1.3.3. El presupuesto de la CEDHV

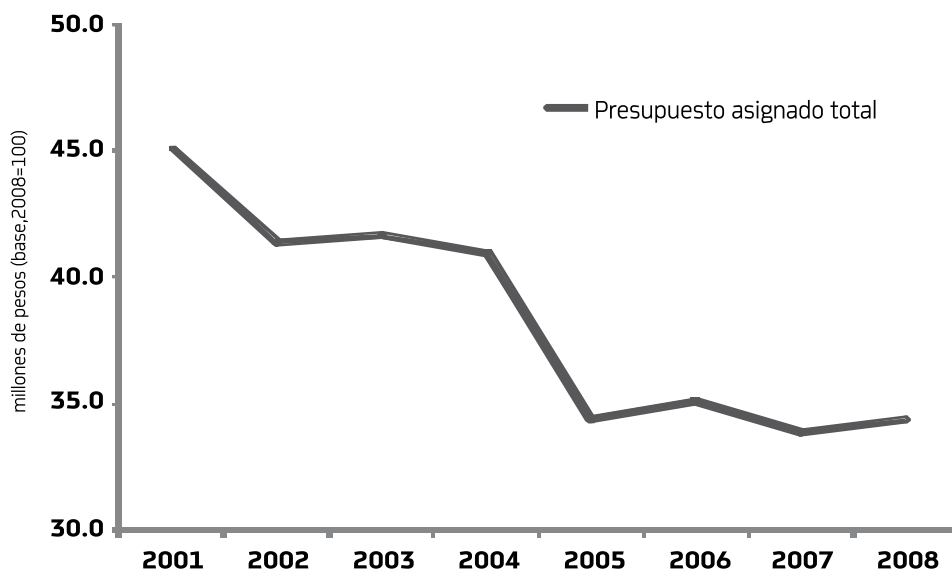
La información pública disponible en torno a esta institución sólo hace mención de la cantidad del presupuesto asignado para los últimos 3 años. Sin embargo, a través del sistema electrónico de acceso a la información, conseguimos datos complementarios sobre la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

La siguiente gráfica ilustra un comportamiento fuera de lo común del presupuesto de la CDH de Veracruz, ya que presenta un descenso progresivo de 45 millones de pesos de presupuesto en 2001 a 35 millones en 2005, y se estabiliza en este valor los últimos tres años (en términos reales). Más específicamente, en 2004 hay un recorte inexplicable de más de 5 millones, es decir de más de 10% del presupuesto total. Este hecho no corresponde al cambio de titular de la Comisión (que tuvo lugar en 2003), pero sí a la llegada del priísta Fidel Herrera Beltrán al cargo de gobernador en diciembre de 2004, tendiendo como correligionarios a la mayoría de los legisladores en el Congreso estatal.

Siguiendo nuestra línea interpretativa, podemos sostener que el recorte presupuestario puede, entonces, ser interpretado como una medida de control del gobernador sobre el OPDH y en particular una forma de marcar distanciamiento con la titular Nohemí Quirasco Hernández. En un contexto en donde el gobernador entrante no designó a la titular de la Comisión, que había sido persona cercana al anterior gobernador, baste decir que fue secretaria de gobierno de Miguel Alemán, por lo que es de suponerse que el recorte responde más a la reconfiguración de las redes políticas locales con el cambio de gobernador que a una evaluación racional de las necesidades y desempeño de esta institución no institucionalizada. Este recorte habla, también, de la muy débil autonomía financiera de la Comisión de Derechos Humanos y del poco margen de maniobra que ha tenido la titular del organismo público para negociar los recursos del organismo en un contexto en donde el gobernador no la asume como miembro cercano de su grupo político. En un estado como Veracruz, en el cual no ha habido alternancia política ni en el poder ejecutivo ni en el Congreso local, la autonomía del organismo es débil, al igual que su desempeño, lo que hace que el organismo se vea muy poco institucionalizado y su proceso de fortalecimiento sea aún muy incipiente o incluso no exista tal proceso.

Sin embargo, es importante señalar que aún con este presupuesto de 2008 el monto de sus ingresos sigue siendo superior al de las comisiones de los estados de Oaxaca y San Luis Potosí.

**Gráfica 5.**  
**Presupuesto asignado a la CEDHV**  
(Pesos constantes de 2008)



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos comunicados por el sistema de acceso a la información de la CEDHV.<sup>62</sup>

#### 1.3.4. El presupuesto de la CEDDHO

En primer lugar, conviene señalar que el monto del presupuesto asignado por la Secretaría de Finanzas a la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca siempre ha estado muy por debajo del monto que ésta le ha solicitado, por lo que siempre ha sido necesario conseguir ampliaciones del presupuesto<sup>63</sup> para sufragar sus gastos.

Así mismo es importante señalar que Oaxaca es otro de los estados donde no ha habido alternancia partidista en el gobierno local y que el Congreso nunca ha tenido mayoría de oposición, por lo que es difícil deducir que existe una real división de poderes y mucho menos una autonomía de gestión en la CEDDHO.

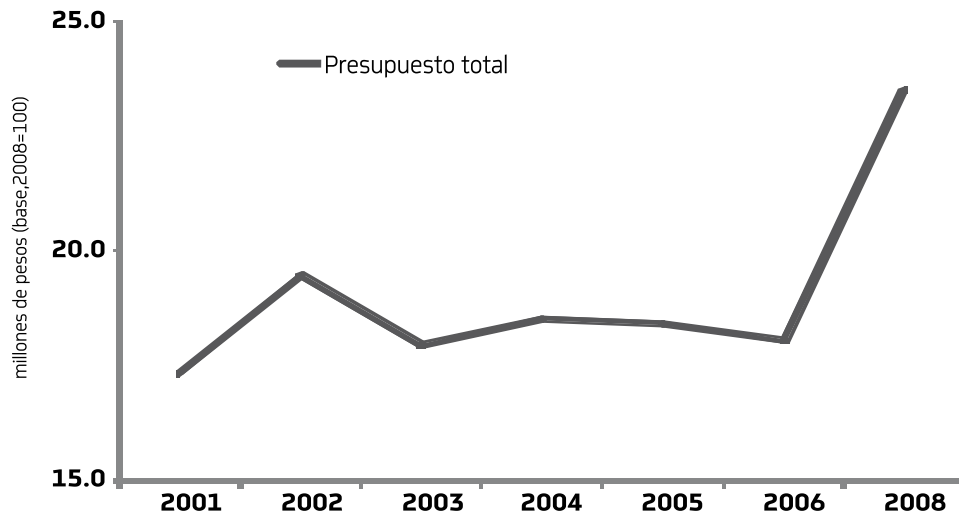
Dicho esto, el presupuesto de la Comisión de Oaxaca ha sido bastante estable entre 2000 y 2007, situándose alrededor de los 18 millones de pesos. El aumento del año 2002, correspondiente a la elección como titular de la Comisión de Sergio Segreste (2002-2007), después de una importante movilización social en rechazo del anterior presidente nombrado por el gobernador José Murat. El aumento se puede interpretar como un gesto de bienvenida en el cargo y también como una estrategia para que la Comisión recobrara legitimidad después de que diversas OSC de derechos humanos en la entidad habían logrado mostrar que la CEDDHO estaba absolutamente subordinada al gobernador y éste no tenía ningún interés de poner al frente a nadie relacionado con el tema de derechos humanos.

Sin embargo, los aumentos presupuestales no tuvieron continuidad, apagado el fuego, el presupuesto regresó a sus números tradicionales durante los años siguientes. En 2008 volvió un aumento presupuestal después de la reestructuración de la institución y la promulgación de una nueva ley, todo esto como parte de la reforma del estado que sobrevino al grave conflicto social del 2006 en la entidad. Hará falta más tiempo para saber si este aumento del presupuesto que se observa responde a la misma lógica coyuntural del 2002 o si significa el principio de una tendencia duradera a la alza, aunque dados los indicios no es claro que el actual gobierno tenga mayor compromiso con el tema de los derechos humanos.

<sup>62</sup> Entre los datos proporcionados por la CDH de Veracruz, esta Comisión comenta en una nota de pie de página que el monto del presupuesto ejercido es igual al autorizado.

<sup>63</sup> Es lo que aparece de la revisión de los informes anuales.

**Gráfica 6.**  
**Presupuesto asignado a la CEDDHO**  
(Pesos constantes de 2008)

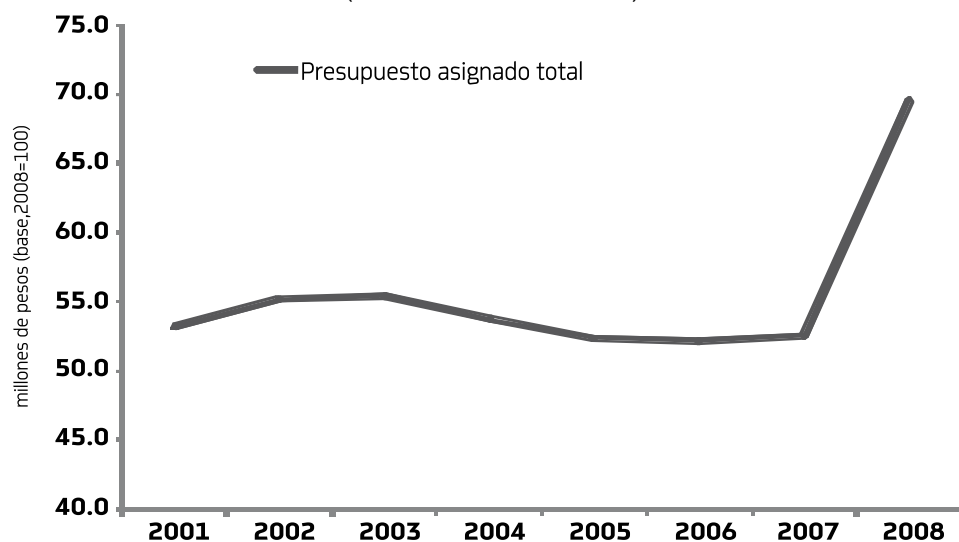


Fuente: Gráfica elaborada a partir de cifras obtenidas de los informes de la CEDDHO y del portal web para 2008.

### 1.3.5. El presupuesto de la CEDHJ

El presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco es más elevado que el de otras comisiones estatales, como cabe suponer en una entidad con mayor población y mejor recaudación. Su alza es constante y su promedio se ubica en alrededor de 50 millones de pesos entre 2000 y 2007. En 2008, aumenta de manera muy significativa, llegando a 70 millones de pesos. Comparativamente, este último monto representa más de 3 veces el presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos de Oaxaca y de San Luis Potosí; y 2 veces el de Veracruz.

**Gráfica 7.**  
**Presupuesto asignado a la CEDHJ**  
(Pesos constantes de 2008)



Fuente: Gráfica elaborada a partir de las cifras publicadas por la CEDHJ en su sitio web y de información proporcionada por su Unidad de Transparencia.



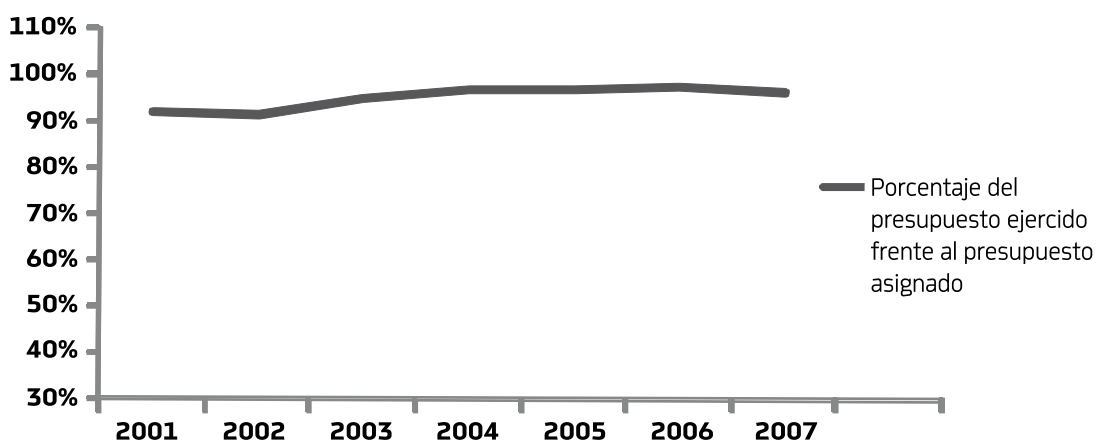
En el caso de Jalisco, también es notorio el aumento del presupuesto que corresponde a la llegada de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián como nuevo titular del organismo (2007-2011). Es interesante observar que el nuevo *Ombudsman* se beneficia del apoyo del gobernador Emilio González Márquez, el cual ha intervenido de manera directa en el proceso de nombramiento del titular,<sup>64</sup> lo cual es lamentable luego de que esta Comisión tuvo una época donde se mostraron reales intentos de autonomizarla bajo el cargo de Guadalupe Morfín.

El apoyo financiero a las actividades del OPDH, en el contexto político del estado de Jalisco, aparece como un fuerte incentivo de parte del Ejecutivo para que la Comisión de Derechos Humanos siga sus líneas. En otros términos, paradójicamente la decisión de aumentar el presupuesto del OPDH de Jalisco revela la débil autonomía presupuestaria del órgano, pues representa un premio otorgado por el gobernador, vía el Congreso dominado por su propio partido, al candidato que logró imponer, pero a la clara oposición de otras fuerzas políticas y de las organizaciones de la sociedad civil estatal. Todo esto sugiere también una débil autonomía de gestión, como veremos con el análisis de casos emblemáticos.

En términos de evolución del presupuesto, el caso de Jalisco es el caso contrario al de Veracruz. Sin embargo, en términos de interpretación política de la evolución del presupuesto, las situaciones son similares en el sentido de que el presupuesto aparece claramente como un instrumento de control del poder ejecutivo hacia el OPDH y que su incremento es proporcional a la cercanía del titular del OPDH con el gobernador.

Además, mientras que Comisiones tales como las de Oaxaca o San Luis Potosí solicitan año con año un aumento de su presupuesto y sólo reciben algunas ampliaciones que no les permiten el ejercicio pleno de sus competencias, la Comisión de Jalisco no está ejerciendo la totalidad de su presupuesto, es decir, recibe más dinero del que logra gastar. Además de manifestar una mala planeación presupuestaria, esto podría interpretarse como otro signo de autocontención contrario a la proactividad que implica creatividad para desarrollar mejores acciones aprovechando que dispone de más recursos.

**Gráfica 8.**  
**Porcentaje de presupuesto ejercido frente al presupuesto asignado en la CEDHJ**



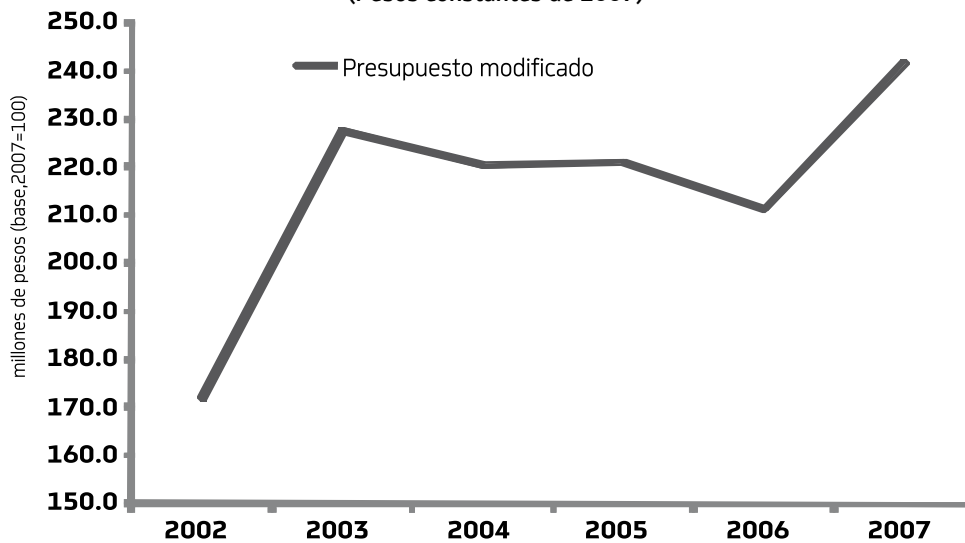
Fuente: Gráfica elaborada a partir de las cifras publicadas por la CEDHJ en su sitio web.

### 1.3.6. El Presupuesto de la CDHDF

El presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es el más alto de los presupuestos de todas las Comisiones locales y esto también es relativo a la alta población de la entidad y a los ingresos presupuestales de la misma.

<sup>64</sup> Macías Medina, Moya García, et al, *Una elección ilegítima: el caso del nuevo ombudsman de Jalisco*, en <http://www.cepad.org.mx/>.

**Gráfica 9.**  
**Presupuesto asignado a la CDHDF**  
 (Pesos constantes de 2007)



Fuente: Gráfica elaborada a partir de las cifras publicadas por la CDHDF en su sitio web y en sus informes.

La gráfica precedente muestra tres etapas diferentes en la evolución del presupuesto de la CDHDF. En un primer tiempo, en el año 2003, el presupuesto crece en aproximadamente 30%, pasando de 170 millones de pesos a 230 millones (en términos reales). Este incremento corresponde a la primera etapa de gobierno de Andrés Manuel López Obrador y de gestión de Emilio Álvarez Icaza y puede verse como un leve indicio de cercanía entre ambos, teniendo en cuenta que los dos personajes se definen como hombres de izquierda. Emilio Álvarez Icaza, fue electo en 2001 y asume la titularidad del OPDH desde 2002. Además de una posible cercanía inicial, este aumento considerable habla del empoderamiento de la CDHDF y de la fuerte capacidad de negociación de su titular. Es importante señalar que estos nuevos recursos para la Comisión, tanto en el plano económico como en el plano de quien encabeza el órgano, coinciden con la consolidación del cambio político en la ciudad de México.

En un segundo tiempo (2003-2006), la evolución del presupuesto de la CDHDF va hacia una ligera baja, igual que las relaciones entre Álvarez Icaza y López Obrador quienes tuvieron contrapunteos claros en casos específicos, aunque cabe señalar que el presidente Álvarez Icaza afirma expresamente que nunca tuvo presión directa del jefe de gobierno. No obstante, es inevitable relacionar este estancamiento presupuestal con la hostilidad que se empezó a desarrollar entre ambos. Reforzando este argumento, en una tercera fase marcada por la salida del Gobierno del Distrito Federal de López Obrador y la llegada de Marcelo Ebrard, el presupuesto aumenta de nuevo en 2007. Este año corresponde a la recta final de la gestión del segundo mandato de Emilio Álvarez Icaza (2005-2009), y al primer presupuesto aprobado en el mandato de Marcelo Ebrard como jefe de Gobierno del Distrito Federal (2006-2012).

Como es posible observar, pareciera que hay un nivel de la autonomía presupuestal condicionado a las correlaciones políticas. Aunque puede haber autonomía presupuestal relativa a que los OPDH decidan en qué se gastan el dinero que reciben, lo cual como vimos en el caso de la CNDH, también puede traer problemas de discrecionalidad y opacidad, el monto total de recursos con que cuentan estos organismos refleja un nivel de debilidad en la autonomía, ya que por lo general deja ver una correlación, por lo menos cierta cercanía, entre los titulares del OPDH y del ejecutivo de la entidad correspondiente, particularmente en las entidades donde la mayoría de los congresos son de la misma filiación partidista que el gobernante. En este sentido, es importante señalar que salvo en el caso del Congreso de la Unión y el Presidente de la República, en todas las entidades estudiadas, los congresos tienen mayoría del partido del titular del ejecutivo, lo que hace aún más estrecha esta correlación entre los montos totales que recibe el OPDH y la posible simpatía con que el gobernador ve a su titular.

## II. Competencias y facultades del Ombudsman

Para analizar el ejercicio concreto de sus competencias y facultades por parte de los OPDH, repasaremos algunas de las atribuciones normativas de los OPDH que nos servirán, por una parte, para analizar su cercanía o distancia con el modelo de *Ombudsman* a que hicimos referencia en el capítulo anterior y después para saber si además de que la legislación está cerca o lejos del parámetro que llamamos ideal, saber si la práctica específica de estos OPDH aprovecha las posibilidades que le confiere la ley. Este ejercicio tiene estrecha relación con lo que revisamos en el capítulo anterior, sin embargo en esta sección vamos a referirnos más expresamente a las competencias y facultades otorgadas por las leyes específicas de los casos que hemos seleccionado y las presentaremos sistematizadas, de forma que nos permitan reconocer cuáles son las mínimas facultades que posee cada OPDH, cuáles son las facultades máximas y las que hemos denominado facultades especiales.

### 2.1. Facultades mínimas

Llamamos facultades mínimas a aquellas atribuciones que están contenidas en todas las leyes y fijan un piso básico de lo que puede hacer cualquier Comisión para cumplir con su naturaleza jurídica y son las siguientes:

- I. Recibir quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos.
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos.
- III. Formular propuestas de solución conciliatoria entre la víctima y las autoridades o servidores públicos presuntamente responsables para la solución inmediata del conflicto, cuando la naturaleza del caso así lo permita.
- IV. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- V. Impulsar la observancia de los derechos humanos en su ámbito territorial<sup>65</sup>.
- VI. Proponer a las diversas autoridades del Estado en el ámbito de su competencia, la formulación de proyectos de modificaciones a las disposiciones legislativas, reglamentarias y prácticas administrativas que, a juicio de la comisión, redunden en una mejor protección de los derechos humanos.
- VII. Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos
- VIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones, acuerdos internacionales ratificados por México en materia de DH.
- IX. Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario.
- X. Orientar a la ciudadanía para que la o las denuncias sean presentadas ante las autoridades correspondientes, cuando a raíz de una investigación practicada, se presuma la comisión de un delito o faltas administrativas.

Al lado de esas facultades mínimas, existen facultades cuyo uso genera una diferencia cualitativa entre un trabajo mínimo de los OPDH, que se basa en un estricto cumplimiento de las normas de su mandato que, como hemos señalado, es propia del formalismo arraigado en la cultura jurídica del país y una actitud proactiva según las características ideales desarrolladas en el capítulo anterior, es decir, aquellas que buscan una interpretación amplia o garantista, de sus competencias. Esas facultades también son compartidas entre todas las comisiones, en el papel por lo menos. Finalmente, lo que va a distinguir una comisión proactiva o no, es el uso de estas facultades a favor de ampliar sus fines y maximizar los efectos positivos para el desarrollo de una cultura de derechos humanos en México.

<sup>65</sup> A veces formulado de manera distinta como en Veracruz, "Promover el estudio, investigación, análisis y difusión de los derechos humanos en el Estado", y en Jalisco, "Proponer las políticas estatales en materia de derechos humanos a través de pronunciamientos, así como diseñar y establecer los mecanismos de coordinación entre la Comisión, las dependencias de gobierno y la sociedad civil que aseguren su adecuada observancia y ejecución".

## 2.2. Facultades máximas

Consideramos como facultades máximas aquellas que a pesar del carácter no vinculante de sus recomendaciones, permiten a un OPDH solicitar a los poderes constituidos tomar medidas específicas, para que el marco jurídico y las acciones administrativas estén adecuadas a los parámetros de los derechos humanos:

- a) las acciones de inconstitucionalidad y
- b) las medidas cautelares

La acción de inconstitucionalidad, es el recurso que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general (ley, reglamento, decreto) y la Constitución del país. Este recurso ha sido introducido en un primer tiempo con la reforma al poder judicial de 1994, pero no fue sino hasta septiembre de 2006 que esta facultad fue reconocida a la CNDH por medio de la adición del inciso G) del Artículo 105, fracción II constitucional.

“Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

G) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

La acción de inconstitucionalidad se considera una facultad máxima, ya que permite a la CNDH y a las comisiones estatales posicionarse sobre cuestiones de derechos humanos, no sólo desde la perspectiva del caso que le es sometido a través de una queja, sino desde una perspectiva mucho más general, combatiendo directamente la norma general que no se apegue a los valores y derechos humanos contenidos en la propia Constitución general. En otras palabras, ofrece a estos organismos la posibilidad de pasarse del terreno casuístico de la resolución de casos, al terreno de la revisión legislativa y, con ello, de las situaciones generales, ampliando así su radio de incidencia. (Ver anexo de acciones de inconstitucionalidad CNDH).

Por su parte, las medidas cautelares consisten en la capacidad de los OPDH de solicitar a una autoridad tomar todo tipo de previsiones tendientes a evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que lo justificaron. Consideramos que es una medida que les permite intervenir de manera muy temprana en los procesos señalados como violatorios de derechos humanos, incluso antes de que este carácter haya sido demostrado, para prevenir la violación o la producción de daños irreparables.

Las medidas cautelares están previstas por las leyes de cada OPDH, generalmente en el capítulo relativo al procedimiento ante el OPDH. Son una facultad de los visitadores(as) quienes las pueden solicitar a las autoridades competentes en cualquier momento de un procedimiento.

## 2.3. Facultades especiales

Las facultades especiales están conferidas a algunas Comisiones para responder a su contexto social específico y dan una ampliación relativa a su mandato y esferas de competencia. Tal es el caso, por ejemplo, de la nueva ley de la CEDDHO, adoptada en diciembre de 2007, que incluye en su mandato: “Fomentar el respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas” (artículo 7 fracción VI), así como “realizar visitas periódicas a las

comunidades del estado” (artículo 7 fracción XV). En un estado como Oaxaca, en el cual más de 30% de la población se autoidentifica como indígena, y en el cual la Constitución local ha reconocido desde 1990 los derechos de los pueblos indígenas, dotar a la comisión de este mandato específico puede ser una señal de voluntad política para ampliar la gama de herramientas que garanticen la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Claro que esta protección y promoción a los pueblos indígenas dependerá del uso de esta facultad de parte de la Comisión y del sentido que le dé.

En el mismo tenor, se puede señalar el artículo 17, fracción XIII de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, adicionado en la reforma de 2003, que señala que la CDHDF tiene facultad para “practicar visitas e inspecciones a los Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada donde se presten servicios asistenciales como son: casas hogares, casas asistenciales, instituciones y organismos que trabajen con la niñez, instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales, instituciones donde se preste asistencia y apoyo a las personas con capacidades diferentes, a las personas adultas mayores, centros de asistencia e integración social, instituciones y centros de salud y demás establecimientos de asistencia social en el Distrito Federal, en los que intervenga cualquier autoridad pública local, para cerciorarse del absoluto respeto a los derechos humanos de los internos”. Generalmente, las comisiones tienen esta competencia en función de las instituciones públicas, pero no de las privadas.

Desde 1999 la Ley de la CEDHSLP introdujo en la fracción XI del artículo 6, la posibilidad de “supervisar el respeto a los derechos humanos en la etapa de averiguación previa penal, con apego a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución del estado”.

En lo que concierne la CEDHJ, su normatividad junta ambas preocupaciones, por grupos y personas vulnerables, como los pueblos indígenas, y las personas con capacidades diferentes (artículo 7 fracción XXIII) así como de corte procesal al poder “interponer la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público cuando, a raíz de una investigación practicada, se presuma la comisión de un delito” (artículo 7 fracción XX), valga decir que tácitamente esta es una facultad que cualquier funcionario puede tener.

En la CEDHV, el artículo 4 fracción II de la Ley de la Comisión le da facultad para “intervenir en los juicios de protección de los derechos humanos conforme a la legislación de la materia”.

Señalada la existencia de estas facultades, es preciso entrar al análisis de su ejercicio por parte de cada comisión, ya que en su ejercicio concreto es donde se mide no solamente la eficiencia de las comisiones en el desempeño de sus funciones, sino también su proactividad.

### **III. Las prácticas institucionales**

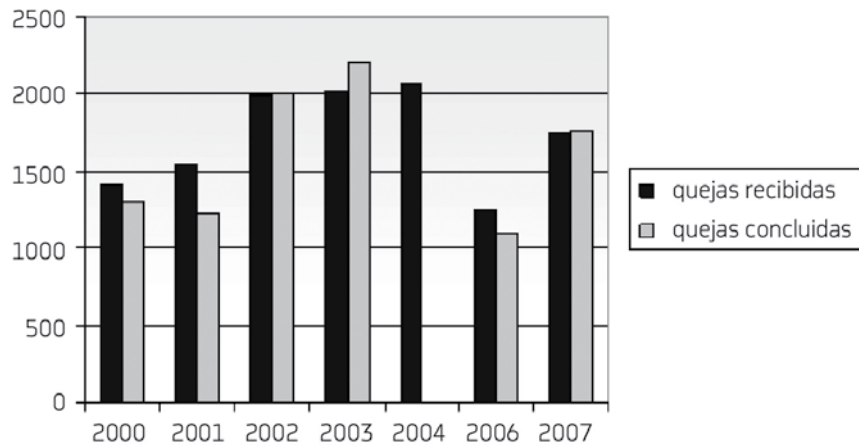
Para evaluar el desempeño de los OPDH aplicando el modelo planteado en el capítulo I, presentamos, en primer término, un análisis de sus funciones de resolución de las presuntas violaciones de derechos humanos que se les presentan. Intentamos aportar luz a nuestro planteamiento señalando que la actuación de los OPDH marca dos tendencias encaminadas hacia modelos diferenciados de actuación, uno conservador y otro más progresista. Posiblemente la tendencia hacia estos modelos tenga relación con las redes y contextos políticos en los que se insertan los tomadores de decisión en los OPDH respectivos, por ello es importante mostrar parte del funcionamiento de estos espacios más allá del análisis institucional interno.

### 3.1. La Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca

A pesar de que los informes anuales no contienen datos suficientes para realizar un análisis fino del desempeño de la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca y que ésta dejó de publicar sus informes anuales a partir de 2005 y hasta la fecha, en contradicción abierta con su propia normatividad, es posible cruzar algunos datos, después de revelar ciertas inconsistencias de actuación, para poder evaluar su desempeño.

En primer lugar, la relación entre el número de quejas recibidas y el número de quejas concluidas refleja algo del trabajo de la Comisión. Aunque sabemos que siempre hay una gran disparidad entre el número de quejas recibido y el número de recomendaciones, vale la pena analizar qué pasa en los procedimientos. Al concluirse, en promedio, el 94.8% de las quejas, se puede pensar que el desempeño de la Comisión de Oaxaca es muy alto. Sin embargo, es necesario entrar al análisis del tipo de resolución que ésta le da a las quejas de los peticionarios.

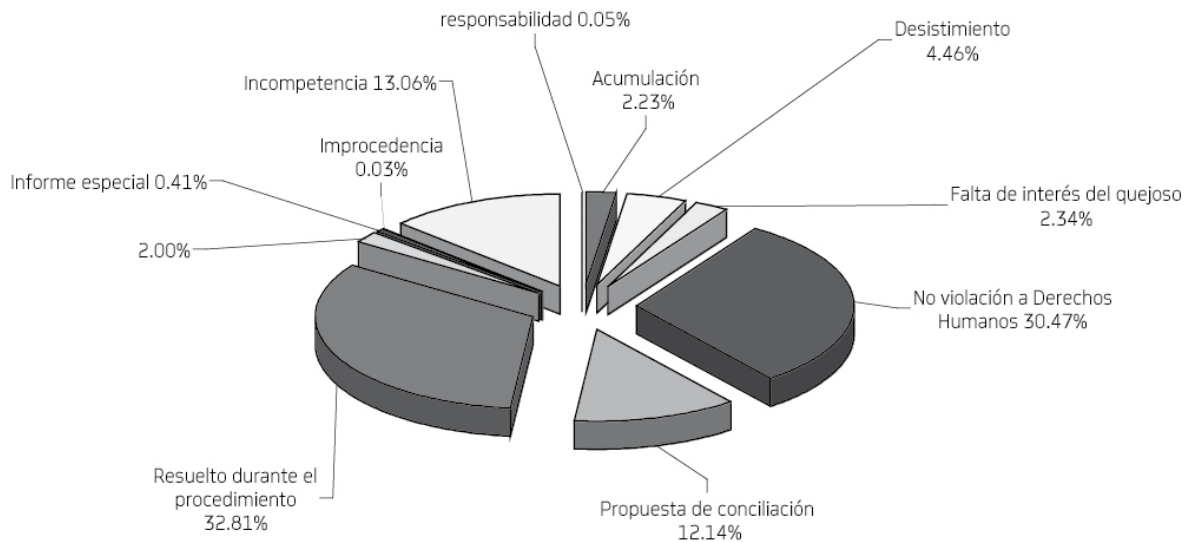
**Gráfica 10.**  
Eficiencia general de la CEDDHO



Fuente: Gráfica realizada a partir de los datos publicados por la CDH Oaxaca en sus informes anuales (2000-2004) y por acceso a la información (2006-2007).

La siguiente gráfica ilustra la repartición proporcional de los motivos por los cuales se terminaron las quejas presentadas ante la CEDDHO entre 2001 y 2004.

**Gráfica 11.**  
**Causas de conclusión de las quejas presentadas ante la CEDDHO**



Fuente: Gráfica realizada a partir de los datos publicados en los informes de la CEDDHO, 2001-2004.

Lo que se observa en esta gráfica es que el primer motivo de resolución de las quejas en la Comisión de Oaxaca es la resolución durante el procedimiento (32.81%), es decir que la Comisión, al recibir la queja, solicita información a las autoridades señaladas por el peticionario y la respuesta de la autoridad le permite terminar la queja. Sin embargo, los informes anuales de gestión de la Comisión de Oaxaca no contienen ningún dato explicativo sobre los criterios, las fechas y las formas de conclusión de los expedientes.

Este dato llama la atención porque no permite saber con certeza si la autoridad señalada en la queja, al recibir la solicitud de la Comisión, toma las medidas necesarias para cesar la violación de derechos humanos o no. Sin embargo, a pregunta expresa a miembros de organizaciones civiles de derechos humanos en Oaxaca<sup>66</sup> todos coincidieron en que es una práctica común de la CEDDHO cerrar los procesos con la simple negativa de hechos por parte de la autoridad sin seguir la investigación. Los informes no dan elementos para saber si las expectativas legítimas de los peticionarios recibieron una respuesta satisfactoria, especialmente desde el punto de vista de la reparación del daño, y si realmente la Comisión actúa en defensa de los derechos humanos de los peticionarios o si evita las controversias con los funcionarios, sobre todo en casos donde la víctima difícilmente podrá acceder a otro tipo de recurso.

Los demás motivos de conclusión de las quejas en orden de importancia son: la no violación a derechos humanos (30.47%), y la no competencia como tercer motivo (13%), lo que significa que casi 45% de las quejas son desechadas por la Comisión y no entran a consideraciones de fondo.

Así, 45% de las quejas no son objeto de un análisis de fondo y más de 32% son resueltas en el proceso; con el 12% de las quejas que son solucionadas mediante una propuesta de conciliación, señala que casi el 90% de las quejas son resueltas sin que den lugar a ningún señalamiento público de autoridades. Por otro lado, significa que el 44% de las quejas dan lugar a decisiones de la Comisión que no son públicas y de las cuales no se sabe si responden a los intereses de las víctimas. De hecho, las recomendaciones sólo representan el 2% de los tipos posibles de conclusión

<sup>66</sup> Entre agosto del 2007 y abril del 2009 se realizaron entrevistas miembros y ex miembros del Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto", Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Barca, Centro de Derechos Humanos de la Mixteca Nu Ji Kandi, Tequio Jurídico, Educa, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro y Red Oaxaqueña de Derechos Humanos.



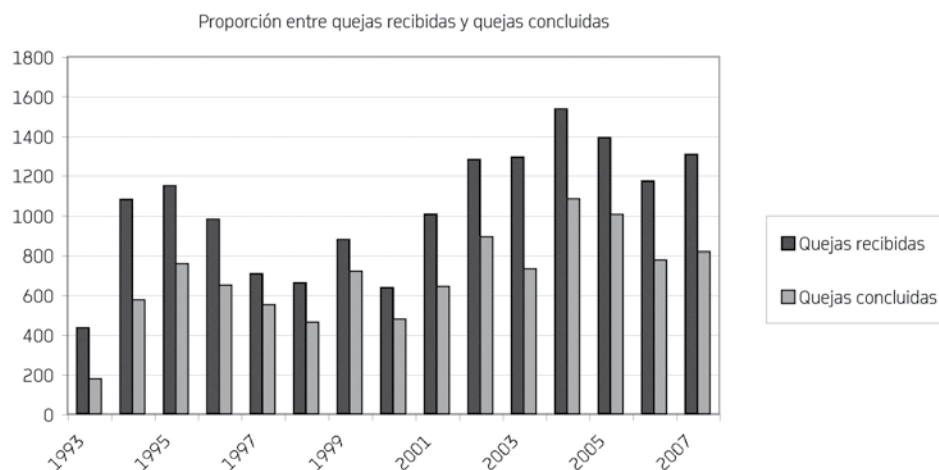
de las quejas, si asociamos estos datos con su nula productividad ante situaciones tan graves como la represión del año 1998 en San Agustín Loxicha, la matanza en Aguas Blancas en 2002 o el conflicto con la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en 2006, podemos suponer que estas cifras esconden una tendencia al no señalar los abusos de las autoridades locales en una entidad donde el gobernador sigue operando como un gran cacique.

Asimismo, estos datos estadísticos muestran que la Comisión ha privilegiado una estrategia de defensa de los derechos humanos que encubre los malos funcionamientos de la administración pública del estado. El problema de esta estrategia es que la Comisión misma decide no incidir sobre políticas públicas o sobre aspectos estructurales de ciertas violaciones, lo cual sería mucho más eficiente y proactivo desde la perspectiva de la defensa y promoción de los derechos humanos. El OPDH circunscribe su acción a la estricta resolución de las quejas, pareciera incluso que la consigna es tener cifras positivas a primera vista, sin buscar ampliar su papel como defensor de los derechos humanos en una entidad donde se han sufrido y se sufren graves abusos por parte de la autoridad. Esta visión casuística reduce las funciones y competencias a un margen mínimo de efectividad y da la impresión de ser una institución que subsiste por el mero efecto de cubrir las formalidades maniatadas por la Constitución.

### 3.2. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Retomando la idea, según la cual la relación entre el número de quejas recibidas y el número de quejas concluidas nos proporciona cierto indicador de la eficiencia general del organismo público, la siguiente grafica muestra una aparentemente menor efectividad en esta entidad.

**Gráfica 12.**  
**Eficiencia general de la CEDHSLP**



Fuente: Gráfica realizada a partir de información de M. Faz (2008)

La comparación entre quejas recibidas y aquellas que han sido concluidas en los términos que señala el artículo 114 del Reglamento de la CEDHSLP,<sup>67</sup> y de las que quedan en trámite para los años siguientes refleja que, de manera global, sólo se concluyen 66.5 % y que existe un rezago en la eficiencia terminal global de la institución del orden de 31.7 %.

<sup>67</sup> Cabe considerar que la actual administración (2008), que ya está en un segundo periodo, ha incluido tres formas de conclusión que no aparecían en las anteriores: 1.- "Quejas concluidas según el Art. 33 de la Ley de la CEDH y 19 de su reglamento", a partir del informe del 2002, y se refieren -por lo general- a quejas de cuya competencia es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o algún otro organismo público de otra entidad, la cifra asciende a 389 en cuatro años. 2.- "Gestiones resueltas inmediatamente", rubro aparecido en los Informe del 2004 y 2005, y da cuenta de 395 en dos años, sin indicar la naturaleza de las mismas. 3. "Gestiones con integración de expediente". este rubro aparece en los informes anuales 2006 y 2007, y da cuenta de 748 expedientes. Tales rubros, que suman 1,532 "quejas", no son considerados estadísticamente para este estudio dentro de las quejas recibidas, ni las concluidas.



Dada la ausencia de indicadores cualitativos en los informes anuales de la CEDHSLP respecto de la adecuada o no resolución-conclusión de las quejas, resulta imposible interpretar de manera segura sobre la eficiencia terminal de la institución. Sin embargo, se puede arriesgar a considerar como muy probable que tal incremento en el rezago corresponda a la burocratización de los procedimientos, pero en algunos casos también puede tratarse de que en esta Comisión se intenta consensuar demasiado la resolución con la autoridad, de manera que evita emitir recomendaciones que antes no tuvieron una previa aceptación de las propias autoridades responsables.

Lo anterior nos lleva a la necesidad de analizar la forma como la institución concluye las quejas.

A partir de los datos acumulados desde 1993 hasta 2007 en los informes presentados por Martín Faz,<sup>68</sup> establecimos en la siguiente gráfica la repartición proporcional de las diferentes formas de concluir una queja ante la Comisión de San Luis Potosí.

**Gráfica 13.**  
**Causas de conclusión de las quejas presentadas ante la CEDHSLP**



Fuente: Gráfica realizada a partir de los datos de Faz (2008), datos acumulados de 1993 a 2007.

En el caso de la comisión de San Luis Potosí, la primera causa de conclusión de las quejas recibidas por este OPDH es la conciliación (34% de los expedientes). Sin embargo, los informes anuales nada explican sobre los criterios, la forma y la fecha en que cada expediente se dio por cumplido; tampoco indican si los quejosos dieron su expreso consentimiento para la conclusión de dichos expedientes o si efectivamente fue reparado el daño a los afectados.

De acuerdo al Reglamento de la CEDHSLP, las quejas susceptibles de ser concluidas mediante la conciliación han sido previamente calificadas como una presunta violación a los derechos humanos, por lo que dicho procedimiento se refiere a la forma en que las autoridades responsables se comprometen a solucionar inmediatamente la violación cometida en perjuicio del peticionario. Sin embargo, tampoco se publica en los informes la forma y el momento en que las autoridades dieron cumplimiento a los compromisos asumidos mediante la conciliación. Esta información es indispensable para determinar en cuáles casos las expectativas legítimas de los peticionarios fueron satisfechas o no, antes de dar por concluido el caso, dado que la normatividad de la Comisión establece que cuando no se cumple con una conciliación en los términos acordados, ésta procederá a elaborar el proyecto de recomendación.

<sup>68</sup> Faz Mora, M., 2008, *Evaluación integral de la estructura y desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí bajo parámetros internacionales*, Tesis elaborada para acreditar la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.

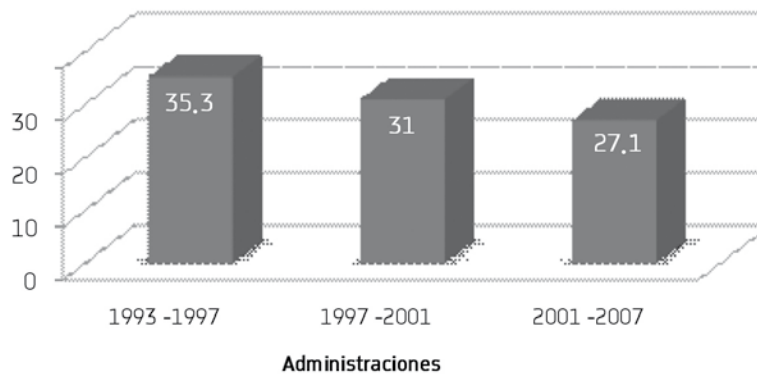
Un elemento preocupante, señalado en el estudio de Martin Faz (*op. cit.*), reside en el hecho de que las conciliaciones abarquen casos de violaciones graves a los derechos humanos, tales como abuso sexual, tortura, violación a la integridad física, tratos crueles inhumanos y degradantes, contraviniendo así la normatividad de la institución, que claramente establece en el artículo 108 del Reglamento Interno:

“...cuando una queja o denuncia, calificada como presuntamente violatoria de derechos humanos, no se refiera a violaciones de los derechos a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, podrán sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables.”

Los informes más recientes, 2006 y 2007, ofrecen mayores y mejores elementos de transparencia en materia de las propuestas de conciliación, al realizar una relación de las mismas. Sin embargo, los casos relatados (23 violaciones a la integridad y seguridad personal, sobre todo contra internos en centros penitenciarios y separos preventivos, así como una violación a la libertad personal) siguen siendo casos de violaciones a la integridad física que no deberían ser objeto de conciliación y pueden volverse un mecanismo que opera contra las víctimas y convertirlas en “dobles víctimas”.

Por lo que concierne el uso de las recomendaciones (el 5% de los motivos de conclusión de las quejas acumuladas entre 1993 y 2007), resalta la notoria disminución del promedio anual de recomendaciones emitidas por la actual administración.

**Gráfica 14**  
**Recomendaciones por año de la CEDHSLP**  
promedio



Fuente: Gráfica elaborada con información de M. Faz

El trabajo de la Comisión de San Luis Potosí se orienta entonces por dos tendencias convergentes: por un lado, una disminución del promedio anual de recomendaciones emitidas y, por otro lado, un aumento en el número de conciliaciones,<sup>69</sup> haciendo de la Comisión una instancia de mediación entre las autoridades y los quejosos(as) más que de generación de un modelo de relación basado en el respeto a los derechos humanos.

Desde el punto de vista de la defensa de los derechos humanos, esta característica de la Comisión de San Luis Potosí la sitúa en un nivel de acción reducido a la resolución de los casos que ante ella se presentan. Es decir, como en el caso de la Comisión de Oaxaca, las quejas pueden difícilmente ser interpretadas como señales de fallas

<sup>69</sup> Esta orientación es producto de la voluntad política de la presidenta actual de la Comisión. Entrevista con Magdalena Beatriz González Vega, 09/04/2008, San Luis Potosí.

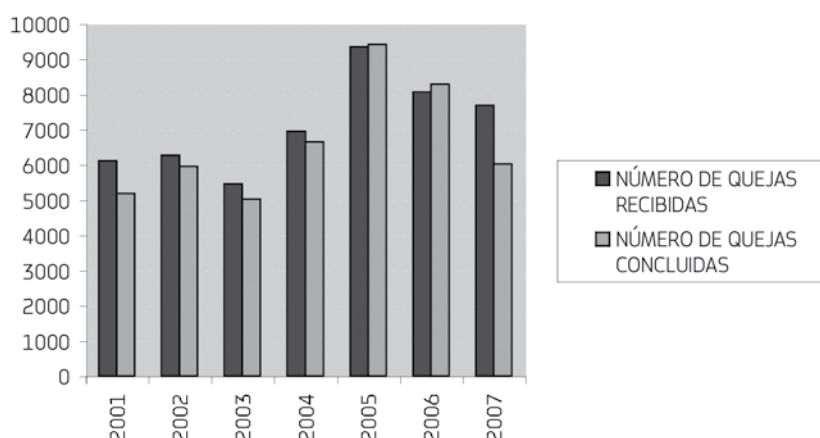
estructurales en el funcionamiento de las autoridades públicas estatales, sino como un “problemita” particular que hay que corregir desde la restringida visión del caso por caso.

Al privilegiar de modo exagerado la conciliación como forma de resolver una violación a los derechos humanos, la Comisión pierde la oportunidad de construir propuestas de políticas públicas para ampliar su radio de incidencia en la política local, pero deja a sus propios funcionarios, incluido el titular, en buena posición frente a la burocracia estatal que en el futuro pudiera tenderle puentes de acceso a otros cargos.

### 3.3 La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Los datos disponibles sobre el número de quejas concluidas están solamente a partir del año 2001, por lo que en este momento el porcentaje promedio de resolución de las quejas recibidas llega a 85%, señalando así un rezago institucional de 15%.

**Gráfica 15.**  
**Eficiencia general de la CDHDF**



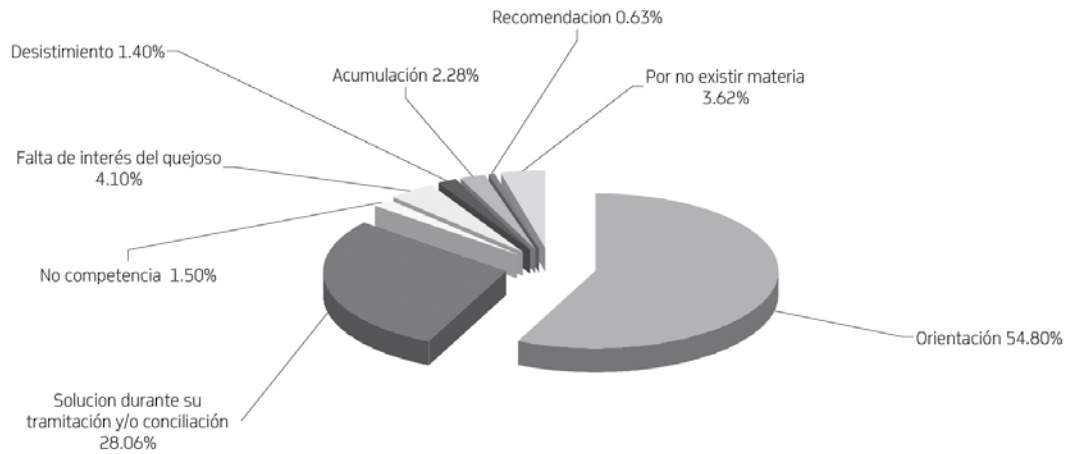
Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos publicados en los informes anuales de la CDHDF, 2001-2007.

En relación a las causas de resolución de las quejas vemos que en el DF el motivo más importante para concluir las es también la resolución durante el proceso. De acuerdo con lo señalado por funcionarios de distintas Comisiones, la idea de no emitir muchas recomendaciones es una forma de no vulgarizarlas y mantener su fuerza paradigmática, por ello entre más asuntos se puedan resolver durante el proceso, mayor será la posibilidad de mantener la recomendación como una acción excepcional. El problema de este posicionamiento es que no permite mostrar la gravedad que tiene la constancia de violaciones y da la impresión que la comisión de las mismas, no necesariamente va a tener un costo alto, porque siempre se puede negociar.

Aunque la resolución durante el procedimiento asemeja a la CDHDF con otra como la de Oaxaca, vemos que el modelo general de resolución de las quejas que se reciben en la Comisión del DF es distinto al de la mayoría de estas instancias cuando se observan los demás motivos de conclusión de estos procedimientos. Casi la mitad de las quejas son resueltas durante su tramitación (47.81%), a diferencia del caso de Oaxaca, un porcentaje importante de quejas no pasan a mayor estudio e investigación por falta de interés del quejoso (14.32%), por insuficientes elementos para acreditar la violación a derechos humanos (13.69%), o por orientación (10.83%)<sup>70</sup>. Cabe señalar que la conciliación representa un porcentaje muy bajo de los tipos posibles de resolución (0.12%), así como el tipo de la recomendación (0.19%).

<sup>70</sup> En el caso de Oaxaca, los motivos siguientes a la resolución de la queja durante el proceso son la no violación a derechos humanos (30.47%), la incompetencia de la Comisión (13%) y la conciliación (12%).

**Gráfica 16.**  
**Causas de conclusión de las quejas ante la CDHDF**



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos publicados en los informes anuales de la CDHDF, acumulado 2001-2007.

En lo que concierne el bajo porcentaje de casos que se resuelven por recomendación (0.195%), hay que señalar que esto es el resultado de una política de la misma Comisión desde la presidencia de Emilio Álvarez Icaza. La explicación de esta estrategia del Titular consiste en decir que la recomendación es solamente uno de los instrumentos de los cuales dispone la Comisión para el ejercicio de su misión de promoción y protección de los derechos humanos y no tiene por qué ser el más utilizado, ya que nada prueba que sea el más eficiente. Lo que ciertamente distingue el modelo de Comisión del DF del de Oaxaca reside en la incidencia que busca la primera sobre las políticas públicas, en el trabajo político que realiza su Presidente para imprimir el sello de los derechos humanos a la legislación y políticas públicas.

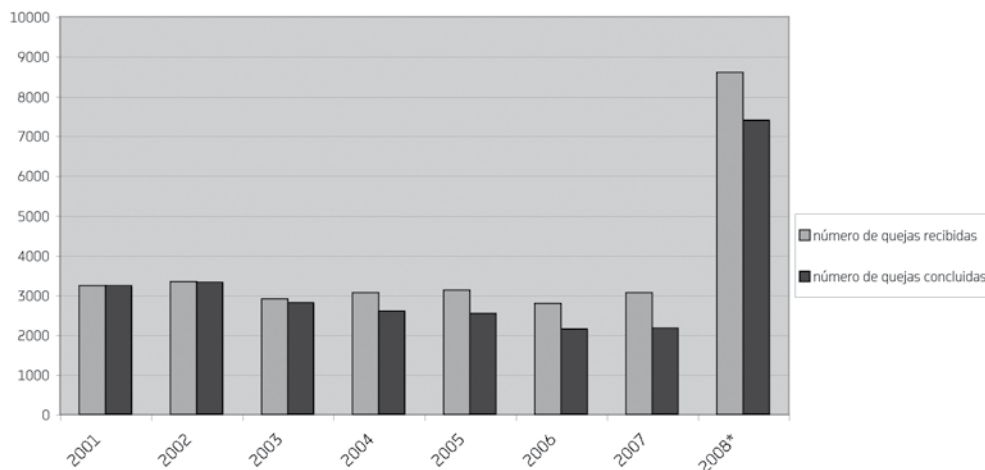
Así mismo, una recomendación se deriva de varios casos semejantes, es decir, que cuando varios casos muestran un patrón violatorio, la recomendación se hace incluyéndolos a todos por corresponder al mismo patrón. En tal sentido, las recomendaciones emitidas por la CDHDF son de un tipo particular y único, ya que agrupan varios puntos recomendatorios, reflejos de varias quejas, y dirigidos a la misma autoridad violatoria. Esto significa que la Comisión hace, previamente a la formulación de una recomendación, un trabajo de sistematización de las violaciones cometidas por dicha autoridad. Es decir, va más allá del caso particular para encontrar los eventuales problemas estructurales de funcionamiento de tal o cual autoridad. Por otro lado, la recomendación se emite en un evento público, solemne, con la prensa, de manera que tenga una difusión máxima.

Sin embargo, quedan algunas dudas sobre el desempeño de la CDHDF y que tienen que ver con el motivo dominante de resolución de las quejas, es decir la resolución de la queja durante el proceso. En efecto, en este proceso no se sabe cuál es el papel de las partes en conflicto ni el de la misma Comisión. La Comisión no publica información que permita asegurarse que la acción de la autoridad, señalada como violatoria por la víctima, corresponda efectivamente a la expectativa legítima de la víctima. Cuando la CDHDF lleva a cabo una conciliación, no se alcanza a saber si fue forzada, si fue vista como única salida por la víctima o si en efecto se utilizó, para la misma, los mejores estándares de derechos humanos y se llevó hasta las últimas consecuencias el procedimiento para que se evidenciara la verdad de los hechos y la autoridad reconociera su responsabilidad.

### 3.4. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

El número de quejas atendidas por la CEDHJ por presuntas violaciones a los derechos humanos había sido bastante constante desde el año 2001 hasta el 2007. Sin embargo, se puede observar que en 2008 se disparó el número de quejas recibidas. Esto se debe principalmente al descontento de muchos ciudadanos frente a la iniciativa del gobernador para financiar con recursos públicos la construcción de un santuario para los mártires de la guerra cristera, y a su actitud prepotente e insultante en un evento público. Este solo hecho, conocido en la prensa como el escándalo de la "macrolimosna", generó que unas 7,000 quejas fueran enviadas a la CEDHJ.<sup>71</sup>

**Gráfica 17.**  
**Eficiencia general de la CEDHJ**



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos proporcionados por la Unidad de Transparencia de la CEDHJ.  
\*Quejas recibidas hasta el mes de junio.

En promedio, la institución resuelve el 87.20% de las quejas que recibe. Sin embargo, una mirada más detallada muestra que a partir de 2004, ya iniciado el mandato de Carlos Manuel Barba García (2001-2007), el rezago aumenta, pasando la proporción de quejas concluidas de 95% a 85%, y siguiendo su aumento hasta la fecha (70% en 2007). Este incremento en el rezago llama la atención, ya que a pesar de no haber un aumento del número de quejas y sí del presupuesto de la Comisión, la eficiencia terminal de los asuntos disminuye.

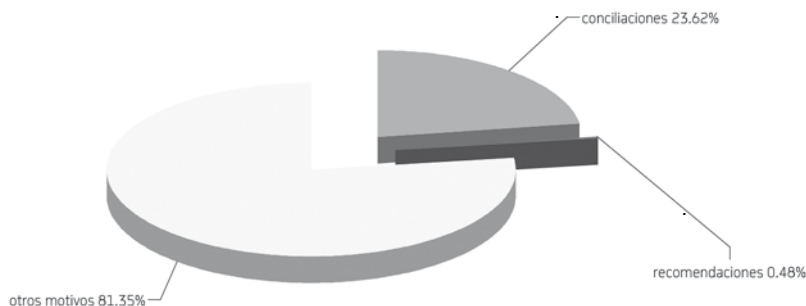
Aunque su publicación es trimestral y no anual, los informes de la CEDHJ son muy poco detallados y, para el estudio de los motivos de conclusión de las quejas recibidas por este OPDH, sólo aparecen tres categorías: las conciliaciones, las recomendaciones y la categoría muy indeterminada y sin desglosar de los "otros motivos".<sup>72</sup> Si bien no sabemos qué tipo de motivos incluye esta categoría, lo que no incluye son los casos de improcedencia y las quejas turnadas a la CNDH.

La siguiente gráfica presenta, en las quejas acumuladas de 2003 a 2007, los causales de conclusión.

<sup>71</sup> Ver la página web: [cronicadesociales.wordpress.com/2008/07/22/gobernador-y-alcaldia-tapatia-despuntan-en-quejas-ante-la-cedh/](http://cronicadesociales.wordpress.com/2008/07/22/gobernador-y-alcaldia-tapatia-despuntan-en-quejas-ante-la-cedh/); así como *la de Milenio*, <http://atlas.milenio.com/node/8990>.

<sup>72</sup> La CEDHJ señala, en comunicación interna relacionada con solicitud de acceso a la información, que existen tres tipos de resolución de las quejas: "De conformidad con el artículo 109 del Reglamento Interior de la CEDHJ, las quejas serán concluidas, por acuerdo de no violación, acuerdo de archivo, propuesta de conciliación o recomendación". Sin embargo no es esta la clasificación que aparece en los informes, sino la que hemos retomado para la elaboración de nuestros datos.

**Gráfica 18.**  
**Causas de conclusión de las quejas ante la CEDHJ**



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos del estudio de Carlos Peralta Varela (2007). Acumulado de 2003 a 2007.

Lo que se observa es que más de las tres cuartas partes (81.35%) de las quejas recibidas se resuelven por "otros motivos", sin que se pueda saber si fuese por incompetencia, por solución durante el procedimiento, por falta de interés de la víctima o por no ser una violación a los derechos humanos. Por otro lado, esta gráfica nos muestra que las conciliaciones representan el 23.6% de las soluciones a las quejas y las recomendaciones sólo el 0.48%.

Esta distribución de las causas de conclusión de las quejas recibidas por la Comisión de Jalisco la acerca al modelo existente en otra comisión operando en una entidad panista: la de San Luis Potosí. Aunque esta última proporciona más detalles sobre la clasificación que elabora, estamos frente a un modelo en el cual las conciliaciones son el instrumento privilegiado para resolver las quejas de las víctimas (23.6% de las quejas son concluidas por una conciliación). Lo que nos lleva de nuevo a cuestionar dos elementos del desempeño de la Comisión: uno, la calidad de la respuesta de la administración pública a las demandas de los peticionarios y, dos, la incidencia de la Comisión de Jalisco en materia de políticas públicas y de cambios estructurales para reducir las violaciones a derechos humanos.

Además de este preocupante desempeño de la Comisión, el discurso del *Ombudsman* refuerza la falta de claridad y de rendición de cuentas a la ciudadanía. En el informe de 2007 menciona que "los procedimientos de queja no siempre terminan con una declaratoria de violación a los derechos humanos de los quejosos, puesto que en muchos casos los expedientes se concluyen por otras causas que establece el Reglamento Interior de la Comisión, o por el cese del acto u omisión que le dio origen. Concluyen de igual manera por no haberse acreditado las violaciones reclamadas. En este caso, ello no siempre se debe a la inexistencia de actos que implican vulneración de derechos humanos, sino más bien a que éstos son de difícil demostración, por tratarse de hechos cuya realización se da de manera oculta, como los actos de tortura".<sup>73</sup>

Resulta particularmente alarmante que el propio *Ombudsman* declare que ciertas quejas, que tratan de violaciones consideradas por todos los estándares internacionales y nacionales como particularmente graves, son concluidas por ser difíciles de comprobar, en total contradicción con la reglamentación interna de las comisiones de derechos humanos. En todos los casos, el procedimiento ante un OPDH estipula que la carga de la prueba debe recaer sobre la autoridad señalada y en caso de su silencio, dar por cierta la afirmación de la víctima. Es decir que el principio de la defensa de los derechos humanos es la presunta responsabilidad de las autoridades públicas en la comisión de las violaciones a los derechos humanos. Pero el titular de la Comisión de Jalisco invierte la carga de la prueba para hacerla pesar sobre la víctima al considerar a las violaciones de derechos humanos como si fueran delitos del tipo penal en un sistema penal inquisitorio.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Informe 2007 CEDHJ, página 12.

<sup>74</sup> Es decir, ni siquiera toma en cuenta los cambios aportados por la última Reforma del sistema de justicia penal adoptada en 2007 a nivel federal.

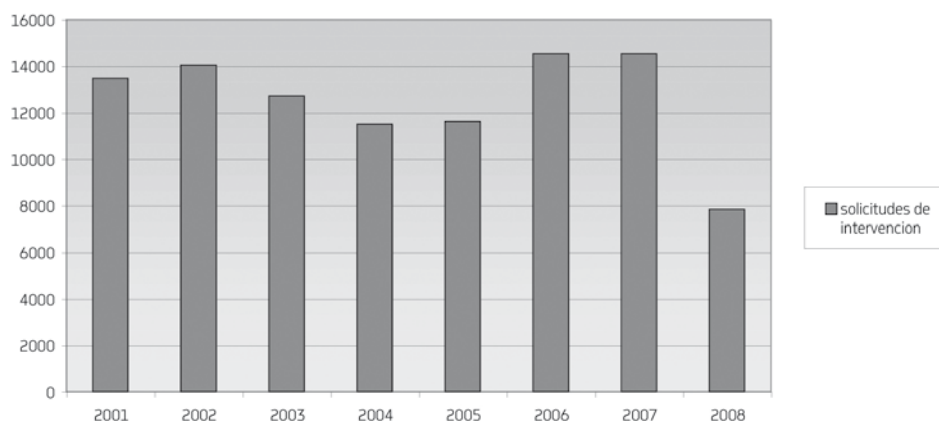
Además, al analizar otras fuentes, se encontró que algunas cifras proporcionadas en el Informe anual, no concuerdan con cifras aparecidas en las Gacetas trimestrales 2007.<sup>75</sup> Acorde a las gacetas, se da cuenta que el número de quejas resueltas por medio de conciliaciones hasta septiembre del 2007 era de 958, mientras que el dato reportado como conciliaciones emitidas en el Informe anual 2007, fue de 455.

Estas inconsistencias por un lado, y una visión de los derechos humanos como derechos de igual jerarquía que cualquier otro derecho, lleva a un estilo que podíamos definir como *ministerial*, de valoración de las violaciones, actuando como fiscales *light* frente a la autoridad. Esta actitud no hace de la Comisión un organismo confiable y dificulta enormemente la evaluación de su desempeño. La situación es aún más alarmante si tomamos en cuenta que el presupuesto de la Comisión ha ido, como señalamos arriba, en aumento en los últimos años, pero desafortunadamente esto no se refleja en un mejoramiento del ejercicio de sus competencias.

### 3.5. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz

La CEDHV publica muy pocos datos en su página web<sup>76</sup>, así que para los fines de la investigación se recurrió a solicitudes de información, por medio de su propio sistema de acceso a la misma. No obstante, este sistema es muy defectuoso, los trámites son fácilmente desechados, no se cumplen los plazos legales para la entrega de la información y para la obtención de la misma, se hace necesario que el solicitante siempre esté al pendiente de su trámite. Sumado a estas deficiencias, las respuestas proporcionadas no tienen relación estricta con las preguntas formuladas. En este caso, se pidió información acerca del número de quejas recibidas, del número de quejas concluidas, así como de las causas por las cuales se concluyen los expedientes. La Comisión contestó textualmente: "las atenciones que brinda esta CEDHV no pueden ser todas catalogadas como quejas; ya que son solicitudes de intervención, las cuales pueden recaer en una queja".<sup>77</sup> Proporcionaron entonces el número de intervenciones (de 2001 a la fecha), pero ya no el número de quejas a las cuales las intervenciones daban lugar.

**Gráfica 19.**  
**Solicitudes de intervención ante la CEDHV**



Fuente: Gráfica elaborada con los datos proporcionados por la CEDHV

En cuanto a los motivos de conclusión de los expedientes, la Comisión indicó los rubros genéricos estipulados por la normatividad entre los cuales se clasifican las intervenciones (orientación, gestoría, conocimiento de queja, ayuda humanitaria y antecedente) sin aportar ningún dato duro, números o porcentajes. Es de llamar la atención que las recomendaciones no sean mencionadas como un motivo de conclusión de las intervenciones de la Comisión.

<sup>75</sup> Todas las Gacetas pueden consultarse en la página web de la CEDHJ <http://www.cedhveracruz.org/>

<sup>76</sup> <http://www.cedhveracruz.org/>

<sup>77</sup> Correo recibido a través del portal de acceso a la información de la CEDH Veracruz, el 17/09/2008.



La incapacidad para dar información sobre su trabajo es ya un dato en sí mismo que habla mucho del funcionamiento de esta Comisión, lejana a la transparencia como característica básica de un *Ombudsman* Ideal que desarrollamos en el capítulo anterior. Además, el hecho de no contar con información completa sugiere, también, poca proactividad al demostrar que no ha establecido ningún sistema, informatizado o no, de tratamiento y análisis de los datos correspondientes tanto a las víctimas como a la atención que se les brinda. Esto nos revela el bajo grado de institucionalización de la Comisión de Veracruz y sugiere una profesionalización muy limitada.

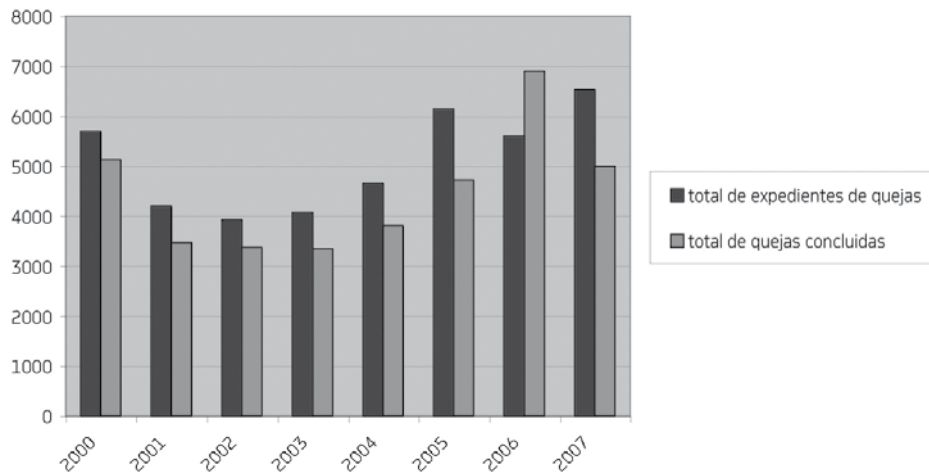
### 3.6. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Aunque la CNDH ocupe un lugar especial en el *Sistema Ombudsman* de México por ser nacional y tener la facultad de recibir recursos en contra de las Comisiones estatales y por tener competencia exclusiva sobre las autoridades federales, aplicarle las mismas categorías de análisis que para los demás OPDH genera reflexiones interesantes en cuanto a su desempeño.

En primer lugar, el análisis de la relación entre el número de quejas recibidas por la CNDH y el número de quejas concluidas por el mismo organismo, muestra que ésta es muy irregular en función de los años, pero en promedio la CNDH resuelve 87% de las quejas que recibe. La institución se clasifica así en el promedio de las demás Comisiones monitoreadas en este estudio<sup>78</sup>.

Bajo la clasificación de *queja* la CNDH atiende todo tipo de solicitud –sean estas quejas en el sentido estricto del término o sean preguntas diversas que puedan llegar a hacer los usuarios (orientación jurídica, información sobre la Comisión, remisión a otras autoridades vía oficio, etc.)–.

**Gráfica 20.**  
Eficiencia general de la CNDH



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos de los informes de la CNDH

Sin embargo, cierto rezago se va acumulando desde 2002, sin que este fenómeno se relacione con el aumento de las quejas, las cuales, al contrario, han disminuido entre 2001 y 2005 (año en el cual recuperan su nivel anterior), es decir que la conclusión de quejas es inversamente proporcional al incremento de recursos materiales y humanos.

<sup>78</sup> El OPDH de Oaxaca tiene la mejor eficiencia, con una proporción de 95% de quejas concluidas, seguido por el de Jalisco, con 87%, al mismo nivel que la CNDH, seguido por el DF, 85%, y por San Luis Potosí, 66.5%. Ahora bien, en relación a lo que se puede esperar de cada OPDH, es importantes señalar que la CNDH atiende menos quejas que la Comisión del DF y en el último año se le equiparó en cantidad de quejas con la Comisión de Jalisco, pero casi triplica la cantidad de quejas que reciben el resto de las Comisiones. Ahora bien, como antes señalamos la cantidad de recursos que recibe es mucho mayor. Es difícil comparar el grado de complejidad de los casos, el tipo de caso que llega a cada OPDH o lo que significa atender a más población congregada o disgregada, pero a considerar por los recursos, el desarrollo institucional y la cobertura de su trabajo es indudable que se deben esperar mucho mejores resultados de la CNDH y en segundo lugar de la CDHDF que de las demás.



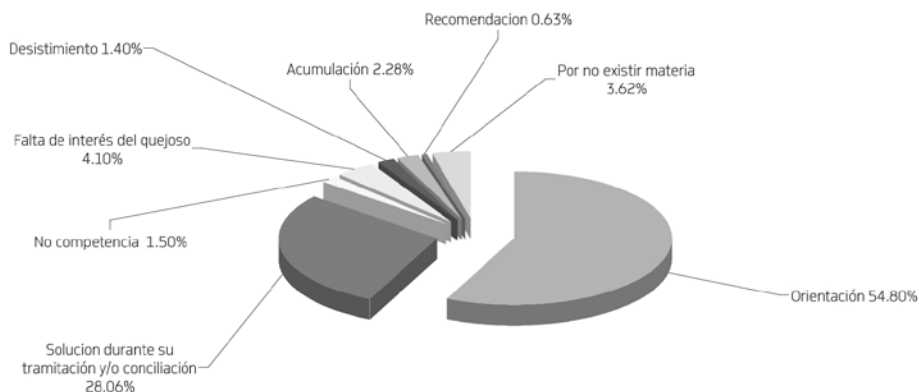
Ciertamente, como en las demás Comisiones que presentan estas características, este fenómeno ilustra cierta acumulación de las quejas sin resolver y también una menor eficacia. En 2006, año electoral y por ende de cierta incertidumbre política, se puede observar un esfuerzo para sacar este rezago acumulado, pero la Comisión cae de nuevo en cierto rezago al año siguiente.

La grafica siguiente muestra que la mayoría (54.8%) de las quejas recibidas por la CNDH se concluyen por una orientación a la víctima para canalizarla hacia otras instituciones que puedan resolver su queja. Esto no significa necesariamente que la CNDH no sea competente para tratar el asunto que se le presenta sino que, en otros términos, la mayoría de las solicitudes presentadas ante la CNDH no son quejas de violaciones de derechos humanos, o por lo menos no son consideradas como tales por la propia Institución y no dan lugar a la investigación por parte de la CNDH, lo que nos indica que una buena parte de los miles de asuntos que reciben, se pueden resolver en el tiempo que dure una entrevista. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que una parte importante del trabajo sustantivo de la Comisión se restringe a la orientación jurídica y canalización de asuntos. Sin embargo, al no existir una dirección o alguna unidad de seguimiento de las orientaciones, la CNDH no tiene capacidades para asegurarse de que el peticionario fue atendido correctamente por la autoridad a donde lo mandaron. Por otro lado, no existen en los informes datos que permitan saber qué tipo de asuntos son objetos de tal orientación.

El segundo tipo de conclusión más frecuente es la solución durante su tramitación y/o conciliación (28%), con lo que la CNDH se acerca al patrón observado en las Comisiones de Oaxaca y del Distrito Federal, que a falta de datos sobre qué es lo que concilian y cómo lo hacen, nos siguen dejando dudas sobre la eficacia y el garantismo de los acuerdos, o si les resulta más cómodo acogerse al lema de los litigantes: "más vale un mal arreglo que un buen pleito".

Las demás causales (falta de interés del quejoso, no existencia de materia, acumulación) representan porcentajes mucho menores y la recomendación, como en los otros OPDH, se constituye como el motivo menos empleado para resolver las quejas (0.63%).

**Gráfica 21.**  
**Causas de conclusión de las quejas ante la CNDH**



Fuente: Gráfica elaborada a partir de los datos publicados en los Informes de la CNDH

Tenemos que la mitad de los expedientes de la CNDH son orientaciones, cuyo objeto o cuya *litis* no está especificada, que casi 30% de las quejas se resuelve por solución durante el procedimiento y que en esta categoría, cierta cantidad de expedientes está invisibilizada bajo el rubro de "las conciliaciones", que es una, suponemos entre otras formas, de solucionar una queja durante su tramitación. En suma, en más de 80% de los casos, no hay manera de saber si las expectativas de la víctima fueron cumplidas por la CNDH y/o las autoridades a las que fueron remitidas, por lo que tendríamos que creer en las encuestas que publica sobre sí la propia CNDH, las cuales afirman

que la gran mayoría de sus usuarios quedan satisfechos. Pero si las encuestas se aplican después de la primera entrevista, vemos que ésta reflejaría el beneplácito de los más de 54.80% de personas que sólo fueron por una orientación y no sabemos a ciencia cierta qué tan satisfechos quedaron quienes siguieron toda la tramitación de su asunto, particularmente 28.06% de quejosos(as) cuyo asunto fue resuelto durante la tramitación de su queja.

Hemos señalado que la tendencia a resolver sin llegar a la recomendación puede tener sus ventajas y una cierta racionalidad en la relación costo-beneficio de llevar un asunto hasta sus últimas consecuencias. También es cierto que tener esta vía como medida favorita de los OPDH tiene sus costos, pues encierra al órgano en una lógica casuística que impide observar mecanismos estructurales de violación a los derechos humanos y por no trivializar la recomendación, se puede tender a trivializar la violación.

Podemos ver que aunque el presupuesto de la CNDH se haya cuadruplicado entre 2000 y 2007, y aunque el número de quejas recibidas se haya mantenido (de 5,184 en 2000 a 6,535 en 2007), la ineficacia en la conclusión de causas se ha incrementado, ya que en 2007 tiene un rezago de casi 25% (el promedio anual de rezago entre 2000 y 2007 es de 13%). Del aumento de recursos económicos y la estabilidad en el número de quejas, se deduce que tienen capacidad de hacer más en relación a la tramitación de las quejas, particularmente sería importante una mejora en lo que se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas. Además de que casi siempre ha sido un gran problema obtener información de la CNDH. Durante estos años Fundar tuvo que litigar, por vía judicial, la obtención de información relacionada con expedientes y funcionamiento de la Institución.

A la fecha, por ejemplo, no se precisan los términos de la participación de las víctimas en los procedimientos, no publican con claridad sus lineamientos para la obtención y valoración de pruebas, no explican cómo negocian con las autoridades y si sus acuerdos cuentan con el beneplácito de los quejosos(as), entre otras carencias.

### 3.7. Las medidas cautelares

A pesar de que, como hemos señalado, las medidas cautelares o precautorias han demostrado ser un instrumento muy valioso para la defensa de los derechos humanos, tratando de prevenir la comisión irreversible de actos violatorios a los mismos o de aminorar sus consecuencias para la víctima, su uso varía en función de las Comisiones. Consideramos que esta medida es un buen indicador de la proactividad de un OPDH.

A partir de 2005, la CEDHSLP ha introducido este mecanismo dentro de las medidas a su alcance para proteger los derechos humanos y prevenir las violaciones. En sus Informes anuales, la CEDHSLP reporta el siguiente uso de las medidas cautelares.

**Tabla 12.**  
**Uso de las medidas cautelares en la CEDHSLP**

Período	Medidas precautorias	No aceptadas
2005	56	n.d.
2006	77	7
2007	90	14
<b>Total</b>	223	21

Fuente: Información de M. Faz (2008)

Si bien en las estadísticas que reporta la CEDHSLP, se puede apreciar que las autoridades aceptan la mayoría de las medidas cautelares emitidas por la Comisión, hace falta una apreciación más cualitativa para poder evaluar el impacto real de tales medidas para prevenir la violación y proteger los derechos humanos, pues de la información publicada por el organismo no se deduce en qué consistieron las medidas ni qué relación guardaban con las quejas. De la misma forma, no existe información sobre el seguimiento a las medidas cautelares para efecto de comprobar su cumplimiento y eficacia. Tampoco se sabe si se toma en cuenta la perspectiva de las víctimas o posibles víctimas, cuya percepción bien puede ser diferente a la de la Comisión.

En Oaxaca, no se publica ningún dato relativo a las medidas cautelares. En entrevista, el presidente Heriberto Antonio García (2007-2012) sostiene que la Comisión solicita medidas cautelares particularmente en los casos de detenciones arbitrarias<sup>79</sup>, sin aclarar el procedimiento. En estos casos solicita medidas cautelares a la Procuraduría, pero no se ha proporcionado ninguna cifra al respecto, lo que no permite tener una idea clara y precisa de la proactividad de la CEDDHO. Tampoco existen indicadores sobre el seguimiento y la eficacia de tales medidas. Cabe señalar que durante muchos años el actual titular de la CEDDHO, fue funcionario de la propia Procuraduría, por lo que no es claro si sabe de las medidas cautelares por haberlas solicitado o porque se las solicitaron.

En Veracruz, no se reporta ningún uso de las medidas cautelares en los informes de la Comisión, y vía electrónica el sistema de acceso a la información comunicó que el número de medidas cautelares promovidas por la CEDHV en la actual gestión de la titular (2003 a la fecha) es de 3.<sup>80</sup> Este dato confirma y refuerza la afirmación que hicimos arriba sobre la poca transparencia de la Comisión de Veracruz. Por un lado la falta de información pública y corroborable nos impide evaluar sobre el número y la pertinencia de dichas actuaciones y, por otro, la poca iniciativa para dar a conocer su trabajo puede ser indicativo de que no se está realizando adecuadamente.

En Jalisco, no se reporta ninguna referencia al respecto en los informes. Sólo en las gacetas de la Comisión<sup>81</sup>, se reporta la solicitud de 7 medidas cautelares desde el inicio del periodo del nuevo mandatario, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, en 2007. Con información proporcionada por la Unidad de Transparencia de la CEDHJ (julio de 2008), la información sobre medidas cautelares es inexistente entre 2000 y 2006, y en 2007 la Dirección de Quejas, Orientación y Seguimiento señala que se dictaron 73 medidas cautelares y 66 en lo que va de 2008. Es decir que al parecer el nuevo titular, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, usa mucho más este recurso que su antecesor. Sin embargo, en comparación con la Comisión de San Luis Potosí, la cual resuelve la mitad de quejas usando medidas cautelares, en la Comisión de Jalisco no se detecta un uso sistemático de las mismas.

En la CDHDF, las medidas cautelares han sido usadas por la administración de Emilio Álvarez Icaza desde su primer mandato. Con estas medidas, la CDHDF informa a las autoridades que sabe del caso. Los informes anuales dan cuenta del uso de las medidas cautelares, pero tampoco existe información sobre el tipo de casos que generan la emisión de medidas cautelares, el seguimiento a éstas, la participación de las víctimas en su definición, su eficacia y su cumplimiento por parte de las autoridades.

**Tabla 13.**  
**Uso de las medidas cautelares en la CDHDF**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
396	2,348	3,444	4,997	5,008	3,853	4,907

Fuente: Fundar con datos de los informes de la CDHDF.

<sup>79</sup> Entrevista con Heriberto Antonio García, Oaxaca, Febrero de 2008.

<sup>80</sup> Correo electrónico recibido el 17/09/2008.

<sup>81</sup> <http://www.cedhj.org.mx/>

En la CNDH, la información disponible en los informes anuales da cuenta del siguiente uso de las medidas cautelares.

**Tabla 14.**  
**Uso de las medidas cautelares en la CNDH**

Año	Número de medidas	TIPOS DE CASOS		
		Área penitenciaria	Integridad personal	Derecho a la legalidad y seguridad jurídica
2000	26	7	13	6
2001	25	2	19	4
2002	15		15	
2003	18		18	
2004	14		14	
2005	21		21	
2006	44		43	1
2007	75		61	14

Fuente: Fundar con datos de los informes de la CNDH.

Si bien la información producida por la CNDH está más detallada que la de la CDHDF, hacen falta elementos de información que permitan medir la eficacia de las mismas, así como su cumplimiento. El cuadro revela también que mientras para uno solicitarlas es una práctica sistemática, para otro es eventual.

En términos generales, salta a la vista la gran disparidad que existe en su uso. Fijándonos en los dos OPDH que más casos resuelven, es decir la CNDH y la CDHDF, la diferencia en el uso de las medidas cautelares es de 1 a 15, aun cuando la CDHDF resuelve el doble de casos. Ampliando la comparación a los demás OPDH, tenemos a la Comisión de San Luis Potosí que usa un promedio de 70 medidas cautelares al año, acercándose al patrón de proactividad de la Comisión del DF. En cuanto a las Comisiones del Sur, Oaxaca y Veracruz, el uso de las medidas no está reportado de manera sistemática, lo que sugiere que no son medidas de uso común. En cuanto a la de Jalisco, su uso en los últimos años, es demasiado reciente para poder sacar conclusiones en relación con algún modelo. Aparecen entonces dos modelos de OPDH en función del uso de las medidas cautelares: por un lado, un modelo "conservador" representado por la CNDH y las Comisiones de Veracruz y Oaxaca y, por otro, el modelo "proactivo" representado por la CDHDF y la Comisión de San Luis Potosí.

Esto ilustra perfectamente la diferencia de paradigmas de comprensión sobre la acción de las autoridades públicas entre los dos modelos de comisiones. El modelo proactivo asume que la relación entre la ciudadanía y las autoridades públicas corresponde a un patrón histórico de ilegalidad y abuso, por lo que asume la necesidad de desarrollar al máximo una actitud muy protectora y garantista. El uso sistemático de las medidas cautelares, es un muy buen parámetro para inferir qué concepción está detrás de los funcionarios que encarnan estas instituciones. Lo que referimos como modelo conservador, parte del presupuesto que las autoridades actúan bien y que las violaciones son excepcionales, sobre todo en un sentido formalista, de tal manera que emite sus medidas cautelares sólo al haber empezado la investigación y en contados casos.

### 3.8. Los procesos de atención a las víctimas

El campo de la defensa de los derechos humanos es el eje central de las actividades de las Comisiones. Como veremos, aquí también se pueden vislumbrar distintos modelos de atención que reflejan la lógica del legalismo conservador y por otro lado la asunción de que la tarea de los OPDH es inédita en la historia de las instituciones

públicas y por ello toca “reinventarse” permanentemente para alcanzar su objetivo en un contexto complejo. Dentro de lo que hay, sin duda la CDHDF es la que mejor representa este segundo modelo y por ello utilizaremos sus propios procesos de atención a víctimas como hilo conductor del análisis en este apartado.

Los procesos de atención a las víctimas son definidos por la normatividad de las diversas Comisiones como procesos que deben ser ágiles, rápidos y gratuitos. En esta perspectiva, las quejas de las víctimas pueden ser emitidas y recibidas de varias formas: escrita, remitida personalmente o por correo, ahora también de forma electrónica; oral, por comparecencia o por teléfono. Incluso las Comisiones pueden iniciar procedimientos de *motu proprio*, cuando se han enterado por cualquier medio de una violación. Los procedimientos ante las Comisiones no requieren de abogado ni de defensor particular y son gratuitos.

Una estrategia común de las Comisiones de Derechos Humanos monitoreadas es la de buscar el acercamiento con la población. Tanto la CNDH como la Comisión del DF, la de San Luis Potosí, la de Veracruz, la de Oaxaca y la de Jalisco, crearon unidades descentralizadas o regionales en diversos puntos del territorio de su jurisdicción.

Ahora bien, dadas estas condiciones, en teoría muy poco formales, de admisión y recepción de las quejas de los ciudadanos ante las Comisiones, y con ello un acceso relativamente fácil a éstas, merece la pena analizar con más en detalle los procesos de atención a las víctimas con el fin de evaluar la eficiencia de la actividad de las Comisiones de Derechos Humanos en su tarea de defensa.

En primer lugar, se debe señalar una cuestión importante respecto al lenguaje y que tiene implicaciones porque encierra significados manejados por diferentes instituciones dentro de las instituciones públicas del país. Por lo que se refiere a la persona que se acerca a utilizar los servicios de un OPDH cuando percibe que se le ha violado un derecho, los distintos OPDH utilizan dos conceptos: uno es el de víctima y otro es el de quejoso(sa). De acuerdo con el propio Álvarez Icaza, la noción de quejoso(a) remite a la expresión de un descontento, un fastidio, y no tanto de una violación a derechos, en cambio, el concepto de víctima permite un trato más digno al peticionario y crea la particularidad de la institución en relación con otras instancias<sup>82</sup>. Este cambio paradigmático se explica por el desarrollo de una visión integral de los derechos humanos e implica varias innovaciones en el proceso de atención a las víctimas de violaciones a derechos humanos. Esto permite que el funcionario mire a la persona que llega a plantear su caso con una actitud más empática y su interés primario no sea deshacerse lo antes posible de una situación engorrosa.

El proceso ante la CDHDF es el siguiente:<sup>83</sup>

- Servicios de orientación
- Medidas cautelares
- Servicio de quejas
- Conclusión del expediente
- Recomendaciones
- Seguimiento a recomendaciones
- Informes especiales

<sup>82</sup> Además de crear una relación distinta hacia el usuario del OPDH por parte del funcionario, no usar el concepto quejoso(a) ayuda a percibir que estos organismos no están asociados al sistema de procuración e impartición de justicia que inspira a muchos de sus funcionarios. El concepto quejoso(a) es el término oficial con que la ley se refiere a la persona que interpone un juicio de amparo ante el poder judicial por violaciones de garantías individuales por parte de una autoridad. El de amparo, es un juicio técnico y lleno de formalismos que dificulta el objetivo de proteger derechos en contra de actos de autoridad y aunque se asemeja al procedimiento ante los OPDH en cuanto al objetivo de salvaguardar derechos, su naturaleza jurídica es muy distinta, pues la sentencia de amparo es vinculatoria. Por último, es una reiteración entre los juristas conservadores asociar los derechos humanos a las garantías reconocidas por la Constitución, lo que implica desde un parámetro positivista que los derechos humanos no contenidos en el capítulo respectivo de la Constitución, no serán reconocidos como tales por el sistema jurídico mexicano, en tanto que los sistemas garantistas o progresistas reconocen que todos los derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional se entienden como incorporados al sistema interno.

<sup>83</sup> Informe anual, 2005, p. 78-79.

Una etapa común a todos los OPDH, y previa a la admisión de la queja, es la definición de la competencia del OPDH. En la CDHDF, los servicios de orientación fueron creados en 2005 para ayudar a los peticionarios a formular su denuncia y determinar si la queja es competencia de la CDHDF. De no ser así, el servicio de orientación sirve para canalizar a la víctima a las instancias correspondientes. Las demás Comisiones monitoreadas también cuentan con este servicio, aunque no está separado del servicio de quejas, están generalmente unidos en la "dirección de quejas y orientación". En términos de eficiencia del OPDH, la distinción de los dos servicios significa una racionalización de la organización en el trabajo del organismo y por lo tanto más eficiencia. La intención de tener una unidad separada es brindar una mejor atención, según el tipo de servicio requerido, esto permite, por un lado, no saturar el servicio de quejas y, por otro, evaluar precisamente las necesidades de los servicios de orientación. Esta distinción de actividades revela ser bastante pertinente si se considera que la mayor actividad de las Comisiones la constituye precisamente la orientación de las víctimas.

Por otro lado, la definición de las competencias de los OPDH, se establecen en las Constituciones locales y sus leyes reglamentarias. En todas se define que las violaciones a derechos humanos sólo pueden ser cometidas por funcionarios públicos. En la mayoría de los casos, este criterio no es problemático, pero con la creciente participación de organismos privados en la gestión de servicios públicos (producto de la descentralización, las concesiones de bienes y servicios públicos y desregulación), se vuelve más y más frecuente la aparición de casos límites, tales como cuestiones de concesiones de explotación minera, policías privadas (seguridad, policía ferroviaria, etc.), escuelas particulares que ponen en tela de juicio la calidad de autoridad pública del responsable de la violación. La actitud de los OPDH frente a estos "nuevos" casos, es un buen indicador de su proactividad. Es así que Comisiones como la de SLP, han ido interpretando de manera garantista su mandato al sostener su competencia con base en el argumento que en estos casos existe necesariamente alguna autoridad pública que regula este tipo de actividades (la Semarnat para minas, la SEP para escuelas particulares, etc.) y que ella debe ser considerada como la responsable de la violación. Así también lo han hecho las del DF.

La manera en que se le da tratamiento a los casos por los cuales los OPDH no son competentes representa un buen indicador del desempeño de las Comisiones y de su posición frente a problemáticas sociales que, aunque no entren en el marco de sus competencias, afectan a la ciudadanía y revelan malos funcionamientos de autoridades públicas. No se trata de que los OPDH se excedan, sino que interpreten su mandato de la manera más amplia posible para lograr sus objetivos institucionales. Estos casos son importantes para evaluar el servicio que provee un OPDH a la ciudadanía, su involucramiento y participación en la dinámica social y en la búsqueda de la solución a los conflictos, lo que antes definimos como proactividad.

En este tenor, la CDHDF se posiciona a la vanguardia al establecer un mecanismo de seguimiento de los casos que no son de su competencia directa. Después de una primera etapa en la cual se le ha brindado orientación al peticionario, es decir, se le ha canalizado con la instancia competente para su caso, la Comisión del DF ha establecido un mecanismo de seguimiento que le permite informarse con la autoridad de lo que ha pasado con el peticionario y eventualmente abrir una queja en caso de que la autoridad no haya atendido a la persona.

Como lo hemos observado en el análisis de gestión de las comisiones, las Comisiones de Derechos Humanos mencionan en sus informes el número de orientaciones que dan a las quejas que les son presentadas. Pero, fuera de la CDHDF, ninguna Comisión ha establecido mecanismos de seguimiento de las orientaciones-canalizaciones que realiza. De manera general, ningún OPDH publica el tipo de asunto que genera la orientación, ni cuáles fueron las medidas tomadas para asegurarse de que la demanda de la víctima haya recibido una atención digna.

Por lo que toca a la etapa de la queja, es ahí donde se considera si en efecto existe una posible violación de derechos humanos. La CDHDF ha desarrollado una serie de instrumentos que le permite proveer una mejor atención a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Para empezar cabe señalar el diseño de un *Catálogo para la Calificación de Investigación de Violaciones a Derechos Humanos* que integra la normatividad internacional en



materia de derechos humanos para distinguir entre derechos humanos genéricos, derechos humanos específicos y el tipo de violación precisa que se ha cometido en un caso dado. Con este instrumento se puede conocer con mayor especificidad los tipos de derechos humanos que son vulnerados.

Con la creación de este Catálogo, la CDHDF se distingue de nuevo de las demás Comisiones monitoreadas, las cuales siguen teniendo dificultades para la calificación de las quejas que les llegan. Esto no significa que la CDHDF no tenga problemas para calificar las quejas de las víctimas, pero ha permitido distinguir claramente entre la tipificación penal de los delitos y las violaciones de derechos humanos. Esto es importante si notamos que la Comisión de Oaxaca, por ejemplo, incluye en sus Informes anuales el reporte de lesiones, allanamientos de morada, y otros tipos penales que se distinguen de las violaciones a los derechos humanos.<sup>84</sup>

Por otro lado, en San Luis Potosí, la Comisión está empezando un proceso de cambio de su sistema de determinación y clasificación de las violaciones a partir del Catálogo desarrollado por la CDHDF, pues se dio cuenta que se había vuelto experta en los delitos de abusos de autoridad, peculado, ejercicio indebido de atribuciones y demás delitos imputables a funcionarios.

Este aspecto de la calificación de la queja es muy importante para la calidad de la atención de las víctimas. Los OPDH deben asumir su papel de defensa y protección de los derechos humanos y no comportarse como fiscales de las autoridades públicas, ya que el concepto de violación a los derechos humanos es diferente al de delito. A diferencia del delito, la violación a los derechos humanos implica cualquier acto u omisión de una autoridad que no satisface los estándares fijados en las normas nacionales e internacionales en la materia, sin que tal conducta u omisión estén perfectamente descritas en un catálogo. Esto se hace especialmente claro en el caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ya que si el Estado no provee el más alto estándar de salud o una vivienda adecuada puede ser señalado como violador de derechos humanos, sin que ello implique tipo penal alguno.

Otro inconveniente más de asimilar la violación a derechos humanos como un delito es que la Comisión deje de investigar la violación cuando la autoridad señalada tenga además incoado un procedimiento penal o administrativo. En cambio, la Comisión es la única que lleva a cabo investigaciones de violaciones a derechos humanos, y entonces el hecho de que una autoridad de otro tipo investigue a un funcionario por tal falta, no la deja sin materia para proseguir con su investigación por la violación a los derechos humanos.

Por otro lado, la CDHDF ha introducido un programa informático que busca hacer más eficiente el procesamiento de orientaciones y quejas, el *Sistema Integral de Atención a Peticionarias y Peticionarios (SIAP)*. Este sistema permite a la Comisión hacer un seguimiento más específico del procesamiento de las quejas, así como también enumerar a las personas afectadas en un expediente, distinguiendo entre:

- I. Peticionarios: personas que acuden a presentar la queja;
- II. peticionarios que son los agraviados en un caso de presunta violación de derechos humanos y,
- III. agraviados, personas que son víctimas de una presunta violación de sus derechos, pero que no son quienes acuden a presentar la denuncia ante el OPDH.

Con la generación de este registro y sistematización de las quejas recibidas, la Comisión se dota de una herramienta muy valiosa que le da un sustento tanto para establecer un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en la entidad, como para, a partir de ahí, definir y afinar sus estrategias de incidencia sobre las políticas públicas.

---

<sup>84</sup> Cabe hacer notar que la relación entre la CEDDHO y las instancias policiales es notoria, su primer titular es el actual procurador, el que concluyó el segundo periodo fue después secretarios estatal de seguridad pública y el actual titular tuvo como cargo anterior una dirección de la propia Procuraduría de Justicia estatal.

Por lo que hace a la participación de las víctimas en los procedimientos instaurados en estos organismos, los datos estadísticos no permiten indagar su papel. Sólo un análisis cualitativo permitiría profundizar en el tema, pero no todos los titulares colaboran para ello de manera abierta y directa. De forma general, todos enfatizan que el OPDH a su cargo mantiene una comunicación constante con las víctimas. En este tenor, son notificadas vía telefónica, o en el lugar que dieron de referencia, y se les cita regularmente para analizar la evolución de su caso. La CDHDF, en particular, cuenta con un equipo de trabajadores sociales que asiste el servicio de orientación y queja cuando el caso así lo requiere. En la etapa de la investigación, a cargo de los visitadores, el esquema es idéntico, pero a cargo del visitador. Si bien ésta es la práctica común en la CDHDF, este esquema se matiza con diferentes tintes según las Comisiones, aunque por lo general la proximidad con la víctima se queda en buenas intenciones, ya que rara vez el personal se desplaza al lugar de los hechos como en el caso de Oaxaca. Para otras, como San Luis Potosí, aunque hay una práctica más generalizada de salir, depende de ciertos criterios como la urgencia del suceso y el visitador que lo atiende. A final de cuentas, en la mayoría de los casos, la investigación se realiza esencialmente con base en la queja inicial de la víctima y al informe que proporciona la autoridad señalada como presunta responsable de abuso.

En relación a la proactividad de la CNDH, el *Programa Atalaya*, del que Fundar forma parte, investigó entre 2005 y 2006, la gestión de la CNDH tratándose de quejas contra varias empresas paraestatales (Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LyF), Procuraduría Federal del Consumidor, (Profeco) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua)<sup>85</sup> que proveen servicios a la ciudadanía. El análisis del *Programa Atalaya* abarca una amplia muestra de expedientes abiertos por presuntas irregularidades, entre las que destacan cobros excesivos o injustificados por suministro eléctrico, falta de información, malos tratos, violaciones al derecho de petición (especialmente la Conagua) y favoritismos por parte de los conciliadores de la Profeco, y concluye que las personas que recurren a la CNDH en pocos casos reciben la atención debida por parte del organismo protector de los derechos humanos.

La investigación reveló que las principales irregularidades en la atención de las quejas están relacionadas con la elaboración deficiente por parte de la CNDH de las solicitudes de información dirigidas a las autoridades, así como su inacción ante informes omisos o incompletos rendidos por las autoridades y la convalidación de dichos informes a pesar de sus deficiencias.

En todos los expedientes analizados, pudo observarse que la CNDH utiliza fórmulas o enunciados prediseñados al solicitar información a las autoridades que, al no ser acompañadas de una terminología adecuada al caso concreto, facilitan respuestas vagas e incompletas por parte de las autoridades. Es de hacer notar que los representantes del conservadurismo jurídico son afectos a los machotes, las fórmulas rituales y las expresiones crípticas que sólo entienden los "iniciados" en el campo. Estas prácticas se replican con cierta facilidad en las Comisiones, pero, sin duda, algunas muestran tendencias más claras para este tipo de comportamiento.

De igual forma, la Comisión se limita a investigar los hechos narrados en la comunicación inicial del quejoso, sin incorporar al análisis del caso elementos adicionales que el interesado les hubiere aportado o que la propia CNDH hubiere obtenido de haber actuado con la diligencia debida, practicando inspecciones, citando testigos o auxiliándose de peritos.

Generalmente, la CNDH valida lo sostenido por la autoridad, comúnmente opuesto a las afirmaciones del quejoso, aunque las afirmaciones no estén apoyadas en evidencias, es decir de facto ofrece más credibilidad a los dichos del funcionario tomándolos como afirmaciones de autoridad, que en la lógica estamental del conservadurismo están por encima de la voz del ciudadano común. No consta en la información analizada que la Comisión ponga a consideración del quejoso(sa) el informe rendido por la autoridad para que se manifestara sobre su contenido, ni aun en los casos en que la autoridad se limitó a negar lo afirmado por la víctima sin ofrecer evidencias contundentes.

<sup>85</sup> López Ugalde, Antonio, *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la Compañía Luz y Fuerza, la CFE, la Profeco y la Conagua*, México, Programa Atalaya-Fundar-ITAM-Flacso, 2008.



El Programa Atalaya, advierte que la CNDH, y en estos casos las oficinas gubernamentales correspondientes, operan bajo la lógica de postergar o desplazar su estudio y solución, lo cual tiene a la vez el efecto perverso de desanimar y agotar a los inconformes. Sólo “quienes pacientemente logran completar el recorrido del circuito (LyF-Profeco-CNDH) pueden aspirar a que se estudie con mayor profundidad su caso” y, con suerte, a que se resuelva favorablemente, señala el informe.

Lo que de nueva cuenta no se sabe con certeza, es la participación de las víctimas en los acuerdos de conciliación con las autoridades. No sólo la conciliación tiene la desventaja de reducir la posibilidad de incidencia sobre las políticas públicas de los OPDH, sino que también se publica muy poca información respecto a las condiciones en las cuales se realizan. No olvidemos que la relación de poder entre autoridad y el particular es estructuralmente desigual y que el papel de los OPDH debería consistir precisamente en reforzar la posición de la víctima frente a la autoridad abusiva. En teoría, la implementación del proceso de conciliación puede ser eficaz para la víctima siempre y cuando esté en condiciones de poder expresar realmente sus agravios y demandas y estar respaldado por la autonomía y legitimidad de un organismo como los OPDH.

Una fase clave, aunque poco recurrida, es la emisión de una recomendación. Como hemos visto anteriormente, las recomendaciones que emiten los OPDH representan un pequeño porcentaje de los posibles tipos de resolución de las quejas. En la CNDH, las recomendaciones representan el 0.63% de los causantes de solución a las quejas; en Jalisco, representan 38%<sup>86</sup>; en el DF, 0.19%; en San Luis Potosí, 5%; y en Oaxaca el 2%.

Pero debemos preguntarnos qué significa, para el desempeño de los OPDH y las víctimas, un porcentaje tan bajo en el uso de las recomendaciones, dado el papel importante que cumple este instrumento de los órganos no jurisdiccionales.

La recomendación es uno de los actos que concluye una queja conocida por el OPDH como una efectiva violación a los derechos humanos. En el imaginario social la recomendación es un acto de justicia, un símbolo democrático que muestra que las razones de fuerza no pueden estar por encima de los derechos, que en un Estado de Derecho el débil tiene la posibilidad de revertir el poder del fuerte. En un Estado marcado por la desigualdad, la injusticia y la asimetría de poder, la recomendación no es poca cosa y su valor simbólico es casi tan grande como su eficacia práctica.

No obstante, la principal característica jurídica de una recomendación es carecer de la fuerza coactiva que en cambio sí tiene una sentencia judicial. Esta diferencia es importante para no atentar contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria. La función principal de la recomendación es pedagógica y no punitiva, aunque si es aceptada puede también tener importantes consecuencias prácticas. Por otro lado, la recomendación no necesariamente tiene que señalar un acto ilegal, como es la función de una sentencia judicial, sino que puede evidenciar un espectro mucho más amplio de conductas de las autoridades públicas, como el haber incurrido en actos u omisiones “ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas” (artículo 44 de la Ley de la CNDH).

El carácter no imperativo de las recomendaciones las hace depender muy estrechamente de la legitimidad que tiene la institución en la sociedad. Su cumplimiento por parte de las autoridades públicas señaladas depende de la manera en que está percibido el OPDH. Por eso es que en Fundar insistimos en la necesidad de una legitimidad de origen del titular de cualquier OPDH.

De hecho una recomendación puede ser aceptada por la autoridad a la cual va dirigida, pero como tiene carácter potestativo puede suceder que la autoridad no la cumpla y de ello no se derivan de manera automática consecuencias jurídicas para tal autoridad o servidor público.

<sup>86</sup> Este porcentaje más alto de las recomendaciones en el caso de la CEDH de Jalisco se explica por la existencia de sólo 3 causantes de conclusión de una queja, mientras en las demás Comisiones de DH existen una decena de causantes. Ver apartado sobre el ejercicio de las competencias.

Así, la eficacia de las recomendaciones no depende solamente de su carácter público<sup>87</sup>. Su fuerza social, para ser aceptadas por las autoridades y ser reconocidas como válidas por la ciudadanía, reside en el prestigio del OPDH y con ello la capacidad de generar un costo político que, eventualmente, puede incluso tener repercusiones jurídicas para el responsable.

El seguimiento de las recomendaciones emitidas por un OPDH se presenta como un mecanismo eficaz para compensar su falta de fuerza coactiva y verificar su cumplimiento por parte de las autoridades a quienes van dirigidas. Sin embargo, en la realidad de los OPDH, solamente la CDHDF ha implementado un mecanismo, al crear la Dirección Ejecutiva de Seguimiento.

Además, según afirma Jorge Carpizo, el primer Presidente de la CNDH, "existen casos en los cuales los proyectos de recomendación se guardan en el escritorio del *Ombudsman* por no considerarlas oportunas o correctas políticamente, y sólo se expiden si las circunstancias políticas se modifican y se estima que su publicación llevará un beneficio personal o ya es políticamente oportuno".<sup>88</sup>

Esto nos confirma que el uso de las recomendaciones en la CNDH responde a motivaciones que pueden estar alejadas de los intereses de las víctimas y que ciertos funcionarios ponen encima sus intereses propios y su oportunismo político para proyectarse en una especie de escalafón no regulado del sistema político mexicano.

El principal interés de la víctima al obtener una recomendación, es lograr que sea restituido en el derecho violado y que los daños que le fueron ocasionados sean reparados. De acuerdo con el artículo 44 de la Ley de la CNDH, las recomendaciones deben indicar las medidas necesarias para la "efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales", así como la eventual reparación de los daños y perjuicios causados.

A partir del momento en que una recomendación de un OPDH señala la responsabilidad del Estado por un acto, omisión o comisión, constitutivo de una violación a los derechos humanos, surge la obligación para éste de reparar los daños materiales o inmateriales causados y, correlativamente, el derecho de las víctimas a obtener dicha reparación.

En este sentido, y en virtud del compromiso internacional previsto en los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones, manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, es necesaria la existencia de recursos que se puedan interponer para obtener reparaciones.<sup>89</sup> El Estado tiene la obligación de establecer los mecanismos adecuados que permitan a las víctimas obtener satisfactoriamente la reparación del daño sufrido.

De acuerdo con un estudio conjunto realizado por Fundar, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,<sup>90</sup> la reparación del daño debe tener los siguientes elementos:

- *Adecuada*: idónea para restablecer en la mayor medida posible, el derecho vulnerado de la víctima.
- *Efectiva*: posible y capaz de producir el resultado esperado en la persona, bienes, y entorno de la víctima.
- *Rápida*: debe tomarse con celeridad, evitando demoras innecesarias.
- *Proporcional a la gravedad de la violación y del daño sufrido*: debe existir un equilibrio entre la violación y el daño perpetrados y la medida de reparación decretada, según el principio de 'a mayor gravedad, mayor reparación.' (op.cit:117).

<sup>87</sup> Adame Goddard, Jorge, en Soberanes Fernández, López-Guerrero y Mena Vázquez (coord.), *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comentada y concordada*, México, CNDH, 2005, p. 339.

<sup>88</sup> Carpizo, J. *Un sombrío diagnóstico sobre la gestión de Soberanes*, discurso presentado en Toluca, Edo. de México el 9 de septiembre de 2008.

<sup>89</sup> Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, aprobada el 16 de diciembre de 2005 por la Asamblea General.

<sup>90</sup> G. Rodríguez, I. Alonso, M. y M. Pulido, *Responsabilidad y Reparación, un enfoque de Derechos Humanos*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2008.

En México, los avances en materia de reparación del daño por violación de derechos humanos han sido pocos y paulatinos. El principal avance lo representa la reforma al Artículo 113 constitucional de 2002, que reconoce la responsabilidad objetiva y directa del Estado. El derecho a la reparación se puede fundamentar en el marco jurídico nacional (Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado), pero éste requiere todavía de un desarrollo que integre los estándares internacionales.

En el ámbito nacional, la Ley de la CNDH prevé en varios artículos (6, 15, 24, 44 y 51) la reparación del daño por violación a los derechos humanos. Sin embargo, ni la ley ni el reglamento establecen específicamente qué tipo de daño y cuáles formas de reparación. En algunos casos, la CNDH ha retomado los criterios del Código Civil en cuanto al daño físico y moral.<sup>91</sup> Finalmente, en cuanto a los objetivos de la reparación, la CNDH ha introducido los criterios de la CIDH, como en la recomendación 6/2006. Las medidas de reparación se pueden declarar por medio de los diversos tipos de resolución de las quejas a disposición de la CNDH. Es decir, puede otorgar medidas reparatorias a las víctimas, aunque sean diversos procedimientos, a través de sus recomendaciones, de las conciliaciones, de las recomendaciones generales y de los informes especiales.

### 3.9. Educación en Derechos Humanos

La función educativa y pedagógica de estos organismos ha sido reafirmada por recomendaciones internacionales como un elemento indispensable para desarrollar y consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos que contribuya a prevenir antes que defender, a fortalecer la democracia y el Estado de Derecho. A pesar de su papel fundamental, la función educativa de los OPDH no ha sido objeto de mucha atención, ni de parte de la sociedad civil ni de parte de especialistas en la materia.

La dificultad del escrutinio público de estas actividades de los OPDH reside en el hecho de que ninguna Comisión da cuenta detallada de sus acciones en la materia y mucho menos del impacto que ésta va teniendo en los procesos que acompañan. La información presentada en los informes se circunscribe a una relación vaga de las actividades y los eventos puntuales así como el número de personas que asisten a ellos. Esta forma de presentar sus actividades impide analizar y evaluar, cualquier eventual modelo y/o programa de enseñanza que hubiera dibujado el OPDH.

Al contrario, lo que sugiere es la ausencia de una estrategia educativa de mediano o largo plazo y más bien una actividad guiada por el día a día y las necesidades y exigencias coyunturales y presupuestales. ¿Será tal actitud promotora de una verdadera cultura de los derechos humanos?

En un estudio realizado en 2004<sup>92</sup> que revisa las actividades de educación de la CNDH entre 1999 y 2003 a partir de los Informes anuales, la Academia Mexicana de Derechos Humanos destacó varios puntos en relación con la función educativa de la CNDH. En primer lugar, este estudio menciona que no existen modelos de enseñanza, que tampoco se explica el fundamento del tipo de formación que desarrolla la CNDH o las metodologías que utiliza, y que no existen programas de estudio ni indicadores de calidad. Asimismo no existen diagnósticos que se conozcan de la CNDH en esta materia. En otras palabras, los informes no ofrecen indicadores válidos con criterios de calidad y de impactos que permitan valorar el trabajo realizado en el campo educativo.

De hecho, en la CNDH no existe ni una dirección de educación ni tampoco un programa integral de educación. Las actividades están dispersas entre varias áreas de la Comisión como la Secretaría Ejecutiva, el Centro Nacional de Derechos Humanos (Cenadeh), el Programa para los Asuntos de la Mujer, la niñez y la familia, entre otros.

<sup>91</sup> Ver por ejemplo la Recomendación 7/2002 en [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

<sup>92</sup> Gloria Ramírez, Investigación *La educación en derechos humanos en la CNDH: una asignatura pendiente*, Academia Mexicana de Derechos Humanos y Cátedra UNESCO, México, 2004.

En términos de capacitación, la información proporcionada por la CNDH en sus informes como "Programa de capacitación" es en realidad una mera contabilización de las actividades de capacitación llevadas a cabo (en el marco o no de convenios más o menos permanentes) y del público objetivo (servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil). Pero en ningún lugar, la CNDH hace una evaluación de la calidad y del impacto de sus actividades de capacitación.

En el sector de la educación formal, la CNDH cuenta, desde 2005, con un "Programa de Capacitación en Derechos Humanos para la Educación Básica", cuyo objetivo es "formar y capacitar en materia de derechos humanos a los profesores de nivel básico de educación (preescolar, primaria y secundaria)". Los contenidos de este programa abarcan cuestiones tales como el origen y la evolución del concepto de derechos humanos, el sistema interamericano y universal, el *Sistema Ombudsman* de México, el procedimiento para iniciar una queja ante la CNDH, los derechos de los niños y las niñas, y el maltrato infantil. Pero, de la misma manera, no se presenta la metodología que sustenta los cursos de este programa, ni algún diagnóstico que identifique a los temas de los cursos como las necesidades sentidas por el sector educativo. Así, el diseño de los cursos parece ser elaborado de manera unilateral por la CNDH sin que se base en algún indicador de las necesidades. Al final del proceso, los resultados presentados en los informes son una simple relación cuantitativa de cuántos cursos se han dado, a cuántos profesores, a cuántos alumnos y a cuántos padres de familia. Además, no se tiene información sobre el programa de formación de los capacitadores que son en gran mayoría abogados(as) y no educadores(as).

A nivel de educación superior, la CNDH ha firmado varios convenios de colaboración con distintas instituciones educativas, tanto en México como en el extranjero, y el Cenadeh ofrece un doctorado en colaboración con la Universidad de Madrid.

En términos de programas de difusión de los derechos humanos, las actividades de la CNDH son poco estructuradas. Existe un "Programa nacional de promoción y difusión", pero solamente contempla los "derechos humanos de las personas adultas mayores"; y, por otro lado, se realizaron audio-cápsulas para los diferentes grupos vulnerables, presentando los derechos humanos de las personas con discapacidad visual, el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, los derechos humanos de las personas con enfermedades mentales, etc.

Finalmente, se puede decir que la CNDH se dedica sobre todo a sensibilizar e informar a la sociedad sobre su propio trabajo y el conocimiento de los derechos humanos en general. Sin embargo, no existe la posibilidad de darle seguimiento ni de medir su impacto en términos de eficacia. En cuanto a los recursos invertidos en esta tarea que le corresponde, las cifras del presupuesto van a la baja, pero es difícil poder concluir tajantemente al respecto, ya que como señalamos, no se dispone de indicadores sobre el desempeño de la CNDH en cuestiones de educación y/o capacitación. Lo que sí podemos afirmar es que el porcentaje del presupuesto atribuido a las actividades de promoción de los derechos humanos, para los años 2007 y 2008, representa poco más de 20% del presupuesto total de la CNDH, pero casi la mitad de este porcentaje es dedicado a las actividades de administración.

Por lo que toca a las Comisiones estatales del Sur, Oaxaca y Veracruz, la información presentada no permite identificar los criterios a partir de los cuales están diseñados los planes de actividades de capacitación, tampoco conocer los recursos exactos invertidos en tales actividades, ni bajo qué metodología operan los capacitadores. Los Informes anuales solamente presentan un registro del número de actividades y del número de personas "capacitadas". Lejos de responder a una estrategia de mediano o largo plazo, la actividad de educación-capacitación de los OPDH de Oaxaca y Veracruz, llevada a cabo por las Secretarías Ejecutivas, está dirigida por los planes anuales de los presidentes, lo que hace correr el riesgo de una fuerte personalización de este tipo de actividades en perjuicio de su institucionalización y programación eficaz para responder a las problemáticas profundas de sus entidades. Por ejemplo, el un diario publicado en la entidad bajo el nombre de "*Olor a mi tierra*", del 26 de agosto del 2008, señala que el presidente de la Comisión de Oaxaca participó en un curso a mototaxistas, bien puede ser que este sector esté siendo objeto de abusos o que se consideró estratégico este sector para llegar a otros

segmentos de la población, sin embargo, estos criterios no son claros, no responden a programas de trabajo y no hay manera de dar seguimiento al impacto que generan este tipo de eventos.

En Jalisco es posible que estén mejor en este rubro, las actividades de capacitación están coordinadas desde la Secretaría Ejecutiva, dentro del área especial "Instituto de Investigación y Capacitación". El análisis de los Informes anuales en este rubro de actividades muestra un esfuerzo por parte del OPDH de desarrollar actividades de capacitación que tengan relación con los problemas sentidos en la entidad. La presentación combina los típicos elementos cuantitativos (número de talleres, de reuniones, de conferencias, etc.) con elementos cualitativos tales como los objetivos buscados en términos de incidencia sobre la eficacia de las instituciones públicas. En cuanto a capacitación a servidores públicos se refiere. Por otro lado, el OPDH busca maximizar su impacto al elaborar estrategias de capacitación que tengan "efecto multiplicador" y al definir un público-objetivo que le permita lograr esta meta (tal es el caso de los talleres llevados a cabo con las instituciones de seguridad pública.<sup>93</sup> También se nota una preocupación por establecer algún seguimiento de los talleres impartidos, aunque sea por medio de una delegación de esta labor a la institución capacitada. En cuestiones de derechos de la niñez, existe un trabajo interesante de la CEDHJ consistente en la construcción de una red de actores tanto institucionales como de la sociedad civil con el ánimo de integrar un documento público que, por un lado, documente la situación de abusos que vive la niñez y, por otro lado, sirva para orientar la definición de las políticas públicas en la materia por parte del gobierno.<sup>94</sup>

En San Luis Potosí, en el año 2003 se replanteó el trabajo de educación-capacitación por parte del OPDH. Se rediseñó la metodología, pasando de un formato único, de plática de las funciones, competencias y procedimiento de la comisión, al formato de taller que retoma la perspectiva mayéutica y los principios de la educación popular para plantear la construcción colectiva del conocimiento, buscando principalmente que los conceptos se vayan construyendo con los educandos.

En 2004, se lanzó el Programa de *Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos* (PFIOPDH) como una iniciativa impulsada por los OPDH del Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa. Si bien el Programa abarcó dos vertientes del trabajo de los OPDH, es decir la "protección y defensa" y la "educación y promoción" de los derechos humanos, aquí presentamos únicamente los aspectos relacionados con la labor de la segunda de éstas.

Este Programa fue en un principio pensado para todos los OPDH del *Sistema Ombudsman* en México, pero la CNDH y los organismos aliados a ésta se desvincularon, malogrando con ello un importante financiamiento otorgado por la Comisión Europea que tenía por objeto fortalecer el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y crear una red de educadores con el propósito de enriquecer y profesionalizar el trabajo de los capacitadores de los OPDH.

No obstante, la Red de educadores en derechos humanos se formó y busca como objetivo el *fortalecimiento y el enriquecimiento del trabajo educativo, así como la construcción de un modelo institucional propio para el trabajo de educación y promoción de los derechos humanos que dé respuesta a las necesidades de cada entidad.*<sup>95</sup>

La conformación y el funcionamiento de esta red incluyó la realización de diversas actividades como seminarios interinstitucionales sobre la educación y promoción de los derechos humanos durante los años 2004 y 2005. Estos seminarios permitieron identificar las percepciones de los participantes sobre la misión y visión de los OPDH, como punto de partida para la homologación de criterios. De igual forma, los seminarios permitieron avanzar en

<sup>93</sup> CEDHJ, Informe 2007, México, 2008 p. 214.

<sup>94</sup> CEDHJ, Informe 2007, México, 2008 p. 224.

<sup>95</sup> Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos, *Carpeta de educación en derechos humanos*, México, 2005, p. 5.

el conocimiento de los principios internacionales relacionados con el tema de la educación y promoción, así como trabajar en la elaboración y concreción de pautas para mejorar, a la luz de los estándares internacionales, el trabajo interno en cada institución, presentando propuestas en torno a metodología y contenido de las mismas.<sup>96</sup> Este trabajo se sintetizó en una “Carpeta de Educación en Derechos Humanos” que comprende documentos teórico-conceptuales, propuestas pedagógicas y metodológicas, desarrollo de contenidos, materiales didácticos y bibliografía para la educación en derechos humanos. Esta carpeta se concibe como un documento dinámico que va ir creciendo y enriqueciéndose con los materiales y documentos que las propias personas participantes de la red vayan produciendo e intercambiando.

#### IV. Viejas prácticas y modelos contrapuestos

En términos generales, el análisis estructural de las actividades de los OPDH, nos ha permitido mostrar que existen muchas deficiencias y limitaciones que les impiden tener respuestas a las principales necesidades que el contexto mexicano plantea en materia de derechos humanos. Podemos observar que se han formado dinámicas burocráticas que les llevan a repetir actividades de manera mecánica como cualquier otro campo burocrático del país.

Aunque en la práctica de estos organismos se ha optado por producir muy pocas recomendaciones como medida para mantener su fuerza e impacto, no es muy evidente que los resultados de esta estrategia hayan generado un decremento de violaciones o una definición de mejores políticas públicas en materia de derechos humanos, antes bien en este momento notamos una preocupante tendencia a restringir libertades y criminalizar inconformidades, y aunque esto no puede imputarse a los OPDH, sí es un grave cuestionamiento para un sistema que ellos encabezan y que quizá debería llevarlos a ser más firmes y contestatarios frente a las tendencias gubernamentales. Esta estrategia también se puede prestar para el uso político y discrecional de las recomendaciones en función de intereses y proyectos de los propios funcionarios de estos organismos, atacando a funcionarios específicos en momentos de conveniencia política.

Los escasos números que reportan, muestran, por una parte, poca vocación a la transparencia y, por otra, el ocultamiento de posibles ineficiencias. Llama la atención que una gran cantidad de quejas se terminan en el transcurso sin saber si esto se debe al agotamiento de las víctimas, a acuerdos en donde no se les tomó en cuenta o a canalizaciones infructuosas. Hemos visto que la productividad que existe en estas instancias en términos relativos a la proactividad en la atención de casos y situaciones paradigmáticas es baja, y esto lo analizaremos con más detalle en el siguiente capítulo. Vemos que en un primer análisis de la información sobre lo que hacen los OPDH se mantiene lejos del modelo al que podrían llegar a través de un mejor uso de sus facultades y recursos, y en algunos casos, incluso, se observa que sus prácticas ni siquiera van en esa tendencia.

A pesar de que en términos generales la evaluación es negativa, es posible identificar tendencias distintas en esta actividad, una más proclive a un rancio estilo formalista cercano a una tradición del derecho en México y otra con una concepción más moderna de ciudadanía y participación que tiende a la generación de un modelo de relaciones igualitarias y la definición de esferas claras de derechos que no pueden ser conculcados por el poder público.

<sup>96</sup> En términos presupuestales, para 2008, el rubro de promoción, vinculación, formación y capacitación de la cultura en y para los derechos humanos de la ciudadanía y servidores públicos, ascendía al monto de 19'884,706 pesos. A éste se le debe agregar el rubro correspondiente a las acciones relacionadas con desarrollar programas de difusión y comunicación, dirigidos a la ciudadanía en materia de derechos humanos, por un monto de 15'598,806 pesos. Un total de 35,483,512 pesos, es decir el 15% del monto total del presupuesto de la CDHDF. En cambio, al rubro tramitar e investigar las quejas recibidas de presuntas violaciones de derechos humanos y elaborar la conclusión que corresponda de acuerdo al reglamento interno, le corresponde la suma de 58'913,839 pesos, es decir 24% del presupuesto total. Esto muestra un mayor equilibrio entre tareas preventivas y tareas correctivas, lo que a decir del Titular lo aparta del modelo “defensocéntrico” de los OPDH, y que le hace distanciar en mucho su labor a la del Ministerio Público.



Hasta aquí hemos podido ver un corte grueso de las cifras que producen los propios OPDH para darnos un panorama general de su actuación, revisamos a nivel macro sus reportes y resultados para identificar qué tanto se acercan o se alejan de lo que en el primer capítulo definimos como *Ombudsman* Ideal. En el próximo capítulo se hará un acercamiento que nos permita ver la textura de estas dinámicas. Se analizará por medio de casos específicos, cómo se reproducen y se manifiestan, en lo cotidiano, estas prácticas que hemos esbozado en grande para acercarnos más a la comprensión de las determinantes que llevan a estos organismos a mantenerse estructuralmente alejados de sus potencialidades, de su proyección ideal.





## Presentación

En esta parte del estudio, se analizará el trabajo de los OPDH monitoreados desde una perspectiva cualitativa más que con base en el uso de cifras cuantitativas como se hizo en el capítulo anterior. En este capítulo hacemos el estudio de casos específicos, marcados por su relevancia mediática y por los tintes políticos que tuvieron, por lo que se convirtieron en momentos clave para evidenciar las tensiones entre, por una parte, la vigilancia estricta del respeto a los derechos humanos y, por otra parte, los posibles intereses y lealtades propios de las redes burocráticas que dan forma al campo de las instituciones públicas en México.

El análisis parte de tres entradas: en primer lugar, la forma en que se han resuelto ciertos casos seleccionados de violaciones de derechos humanos; en segundo lugar, los posicionamientos públicos adoptados por los OPDH o sus titulares en relación con temas importantes de derechos humanos y, en tercer lugar, la promoción y difusión que ellos dan a los derechos humanos.

Este estudio busca la decodificación de los diversos discursos no expresados detrás de la aparente unidad y homogeneidad del concepto de derechos humanos que usan los altos funcionarios de las Comisiones. Atrás de los "estrictos apegos al derecho" y las "voluntades inquebrantables de defender los derechos humanos" suelen existir posiciones e interpretaciones que dicen más del lugar y las redes desde donde hablan los funcionarios que de sus aparentemente claros principios de aplicación de los derechos humanos a casos concretos.

Este espectro amplio de interpretaciones y posturas que trataremos de ir afinando a lo largo del análisis nos servirá para entender cómo aterrizan los modelos de los OPDH que, de manera tácita, los titulares defienden. Esta influencia sugiere el peso decisivo que tiene la persona que ostenta la titularidad sobre la institución. Este influjo personal, en el modo de operar de la institución, puede resultar indicativo del porqué Comisiones que son encabezadas por personajes allegados a instituciones públicas tradicionales, tienden a repetir los vicios de los jerarquizados poderes tradicionales. Por medio del análisis, vamos observando cómo se decantan los dos modelos de interpretación de los derechos humanos que van desde una concepción conservadora y formalista de éstos a concepciones más garantistas que proyectan el concepto de derechos humanos en un sentido amplio, integral y progresivo.

En un primer momento analizaremos las posturas de ciertos OPDH en torno a casos específicos de violaciones de derechos humanos. Los casos que se tratan aquí pueden ser calificados como emblemáticos en la medida que, además de su repercusión mediática, ilustran la actuación del OPDH en torno a situaciones concretas en donde se juegan, por un lado, la autonomía de la institución y, por el otro, sus propias relaciones y proyectos políticos. No obstante, también analizamos algunos casos de tipo común que muestran la inercia de la actuación de los OPDH, más allá de tintes o intereses políticos.

No pretendemos hacer un análisis sistemático que muestre si los OPDH actúan igual o diferente en situaciones similares. Los casos y las posiciones se van presentando como un ejercicio que ilustra los mecanismos usados por los OPDH ante estímulos de la sociedad y del Estado, de los medios y de las organizaciones civiles.

## I. La actuación de los OPDH ante casos emblemáticos

Entre los casos emblemáticos que se seleccionaron para ilustrar la actuación de los OPDH frente a un caso de violación de derechos humanos, es necesario distinguir entre los de violaciones de derechos humanos que han tenido alguna relevancia social o política, y los casos de tipo común que se vuelven relevantes por la materia que tratan. Es decir, algunos de ellos, por razones de contexto, alcanzaron una relevancia mediática que los puso en la escena de discusión nacional, mientras que otros no estuvieron en el mismo nivel de la palestra pública, pero resulta significativo su manejo por reflejar el *habitus* de las instituciones y su percepción respecto a problemas específicos. Esta categorización no implica ningún juicio de valor en cuanto a su importancia como caso o a su eventual impacto. El criterio de distinción se sitúa más bien en la naturaleza de las autoridades involucradas en el caso y en la relevancia social alcanzada por el mismo.

### 1.1. Casos de relevancia sociopolítica

Por casos de relevancia sociopolítica estamos entendiendo casos que involucran a altos funcionarios y/o a Poderes del Estado. En esta perspectiva, se analizarán, por una parte, el caso del conflicto político entre la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y el gobierno del estado de Oaxaca que tuvo lugar entre junio de 2006 y enero de 2007; y, por la otra, el caso de la "gastritis crónica" de la indígena nahua Ernestina Ascencio Rosario, en la Sierra Zongolica de Veracruz (2007).

#### 1.1.1. El conflicto entre la APPO y el gobierno del estado de Oaxaca

Durante los meses de conflicto entre el gobierno de Oaxaca y la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (Junio 2006-Enero 2007), se cometieron 162 detenciones ilegales, 13 casos de tortura evidentes, hubo 20 muertos y centenares de heridos. Se presentaron 1,343 quejas por violaciones a derechos humanos ante la CNDH,<sup>97</sup> ya que la CEDDHO brilló por su ausencia durante todo el proceso, aunque mucha gente acudió en busca de sus servicios.

En casos graves como éste, la CNDH, organismo público autónomo que tiene la obligación de promover, difundir, estudiar, investigar y proteger los derechos humanos, tiene todas las facultades para buscar contener la violencia, tomar medidas para detener el conflicto y establecer responsabilidades. Sin embargo, el análisis de la actuación de este organismo muestra diversas fallas y omisiones.

En primer lugar, el artículo 4° de la Ley de la CNDH estipula que la Comisión debe actuar con inmediatez, concentración y rapidez y que los procedimientos que se sigan deben ser breves y sencillos. Sin embargo, la CNDH empezó a recibir quejas el 2 de junio de 2006, y emitió su recomendación 15/2007 en mayo de 2007, casi un año después y cuando el curso de las cosas habían producido una salida de fuerza a la escalada de violencia. Esta lentitud favoreció la impunidad ya que, después de un año, prescribieron algunas responsabilidades administrativas a nivel estatal, los derechos se habían violado de modo irreparable y el destino político de los protagonistas se había resuelto. También permitió darle tiempo al gobierno para reacomodar su estructura y mover a otros puestos a los responsables, como el secretario de gobierno, Jorge Franco, el secretario de seguridad pública, Lino Celaya Luría, y la procuradora de justicia, Lizbeth Caña Cadeza (hoy respectivamente presidente del PRI estatal, líder de la Confederación Nacional Campesina en Oaxaca, y auditora Superior del Estado).

En segundo lugar, la CNDH debe proteger los derechos humanos evitando la continuación de la violación de dichos derechos. Los artículos 2, 3, 39 y 40 de la Ley de la CNDH le dan facultades para pedir a las autoridades, a las cuales se les imputa la violación de derechos, la presentación de informes, solicitar todo tipo de documentos, practicar visitas e inspecciones, citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos y pedir en cualquier momento a las autoridades que se tomen medidas precautorias necesarias para evitar la consumación

<sup>97</sup> Según cifras de la propia CNDH.

irreparable de las violaciones denunciadas. Pero, en el caso de Oaxaca, ni la CNDH ni la CEDDHO solicitaron alguna medida cautelar; no denunciaron públicamente los hechos para detener las violaciones o imponer un costo político a quienes las realizaron; ni el *Ombudsman* nacional, ni el estatal, acudieron personalmente a los lugares donde se estaban verificando los hechos. Cabe destacar que el entonces presidente de la CEDDHO, Jaime Mario Pérez Jiménez, había sido el consejero jurídico del gobernador Ulises Ruiz durante su campaña electoral. Este funcionario pudo excusarse porque formalmente nadie lo obliga a iniciar una actuación, si no hay una queja de por medio.

En tercer lugar, el papel de la CNDH es de determinar responsabilidades. En este sentido, el artículo 71 de la Ley de la CNDH le da facultad a este organismo para presentar denuncias penales o iniciar procedimientos administrativos en contra de las autoridades, servidores públicos y particulares que sean responsables por los actos u omisiones en relación a las quejas y denuncias que está siguiendo la Comisión. Además, a nivel internacional, existe un amplio consenso para reconocer distintos supuestos de responsabilidad penal para los superiores jerárquicos por los crímenes que hayan sido cometidos por el personal bajo su autoridad. A pesar de esto, la recomendación emitida por la CNDH omite información sobre las denuncias que la Comisión debió de haber presentado por la responsabilidad de altos funcionarios (responsables últimos de las violaciones a derechos humanos) y tampoco vincula los actos violatorios de los subordinados con los mandos superiores, además se pronuncia sobre la actuación de los civiles que conformaban la APPO, sin que ello sea su competencia.

En cuarto lugar, la CNDH tiene la facultad de señalar las medidas que proceden para reparar los daños y perjuicios que hubiese ocasionado la violación de sus derechos humanos a las víctimas. Sin embargo, en su recomendación 15/2007, la CNDH no precisa qué daños reparar, ni cómo. Además, nunca hace referencia al daño moral que pudieran haber sufrido las víctimas. Es otra muestra de que la recomendación más que solucionar una situación de fondo busca cumplir con un formalismo insustancial, pero no cuestionable en términos estrictamente jurídicos.

Este, sin duda, fue un caso álgido que puso en riesgo la permanencia de un gobernador represivo y que, sin embargo, al final, fue apoyado por el Gobierno Federal para mantenerse en el cargo por medio de la fuerza. Posicionarse en el caso fue difícil para muchas instituciones del Estado: un gobernador priísta apoyado por su partido y sus correligionarios en las Cámaras, un Gobierno Federal incapaz y tibio y una Comisión evidentemente parcial en el conflicto, haciendo un difícil cálculo político en el más complicado año electoral en la historia reciente de México. Ante estas circunstancias, la CNDH guardó un silencio cómplice durante el conflicto, emitió una tardía e insustancial recomendación, lo que sugiere una salida formalista que la protegía de una acusación de inactividad frente a un caso tan grave. Al mismo tiempo le permitió tomar una posición cómoda para los funcionarios implicados y cumplir con la opinión pública nacional e internacional crítica frente a este caso de graves consecuencias para el país.

### 1.1.2. El caso de Ernestina Ascencio Rosario<sup>98</sup>

En febrero de 2007, las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz reconocieron evidencias de violación y golpes como causas de la muerte de una mujer indígena, aproximadamente de 70 años de edad, de nombre Ernestina Ascencio Rosario. La mujer residía y estaba en el momento del deceso en la comunidad indígena de Tetlatzinga, municipio de Soledad de Atzompa, en la Sierra Zongolica, Veracruz. La Procuraduría General de Justicia del Estado, con base en las declaraciones de los familiares de Ernestina Ascencio Rosario, así como de las autoridades de la comunidad, abrió una línea de investigación que apuntaba a la probable participación en los hechos de militares del Ejército Mexicano acantonado en las proximidades del domicilio de la víctima, donde existen informes de que operan grupos armados.

<sup>98</sup> Cabe señalar que existen dudas sobre el nombre correcto de la víctima, ya que los documentos de las distintas instituciones se refieren a ella con ortografías distintas. Así, la PGJ de Veracruz, en sus primeros documentos, se refiere a Ernestina como Ernestina Ascensión Rosaría, y luego como Ernestina Ascensión Rosario; en cuanto a la CNDH, ésta se refiere a la víctima como Ernestina Ascencio Rosaría. En este informe usaremos el de Ernestina Ascencio Rosario, por ser la forma más común con que se refirieron a la víctima.

Con base en sus atribuciones legales y argumentando una situación muy tensa por parte de la comunidad debido a la participación del destacamento militar, la CNDH abrió una queja de oficio a fines de febrero del 2007 sobre este caso, informando el mismo día a la SEDENA del inicio de la queja y solicitando la colaboración de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. A diferencia de lo que pasó en Oaxaca, para este caso la CNDH envió a cinco visitadores adjuntos al lugar de los hechos para hacer gestiones con la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, así como con la Secretaría de la Defensa Nacional. Evidentemente la CNDH estaba actuando de modo atípico en relación a sus usos que suelen ser más lentos y distantes.

Durante los días posteriores a la muerte de Ernestina, las dos procuradurías responsables de la investigación, la de Veracruz y la militar, trabajaron sobre el entendido de una agresión sexual que causó la muerte de la señora, haciendo referencias a indicios claros de ello como muestras de semen y valoración de golpes según constancias documentales de su trabajo.

En cambio, la CNDH parecía no buscar la violación de derechos humanos, sino la absolución de los posibles responsables. Tras haber descalificado la autopsia de la PGJV, solicitó la exhumación del cadáver para la práctica de una segunda necropsia, que como se sabe arroja menos indicios en tanto es más avanzado el estado de descomposición de los tejidos blandos. La CNDH no mandó médicos a la diligencia, sino sólo observadores, pero ello les sirvió para ser categóricos y contundentes en la descalificación de las primeras versiones del caso.

En los días siguientes, no se había emitido ninguna información oficial al respecto. Pero, el 12 de marzo, sin requerimiento alguno y, peor aún, sin fundamento alguno, el Presidente de la República comentó en entrevista a La Jornada, que "la CNDH intervino y lo que resultó de la necropsia fue que falleció de gastritis crónica no atendida. No hay rastros de que haya sido violada".<sup>99</sup> Como lo señaló Miguel Ángel Granados Chapa en su momento, este dictamen público de Calderón, el primer dictamen oficial sobre el caso, se puede interpretar como la instrucción del Ejecutivo para que se abandonara la vertiente de la violación tumultuaria sufrida por Ernestina seguida por la investigación inicial.

La acelerada y atípica actuación de la CNDH sumada a la inoportuna intervención presidencial generaron mucha suspicacia en la opinión pública. Apenas un mes antes el Presidente de la República había anunciado e iniciado su política de combate a la delincuencia usando al Ejército como artífice de esta "guerra", así denominada por el propio Presidente. Cabe recordar que Felipe Calderón inicia su "guerra" en un contexto de repudio y protesta social por la forma en que asumió la Presidencia. La avalancha de cuestionamientos que se derivarían a su estrategia en caso de confirmar la criminal y brutal actuación de militares en contra de una indígena anciana, era a todas luces contraproducente para los planes del Presidente.

El Presidente Felipe Calderón necesitaba un favor, una voz legitimada que parara el escándalo y, como pocas veces, José Luis Soberanes, que durante el proceso electoral había cuidado mucho no decantarse por algún candidato, se mostró solícito y activo ante este caso que había adquirido una fuerte relevancia mediática. Puede que no tenga relación, pero se dice insistentemente que José Luis Soberanes, al término de su mandato en la CNDH, aspira a ser ministro de la Suprema Corte de Justicia y las ternas para esta elección son propuestas por el Presidente de la República al Senado. Soberanes pronto necesitaría un favor del Presidente.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Citado por Miguel Ángel Granados Chapa, Reforma, 9/07/2007.

<sup>100</sup> Entrevista a la diputada federal Maricela Contreras, presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, 29 de mayo de 2007, Cimacnoticias. <http://www.cimacnoticias.com/site/07052913-Ministro-panista-re.17812.0.html>

El pronunciamiento desafortunado del Presidente se volvió verdad oficial. Dos meses después de iniciadas las averiguaciones, la PGJV, en abierta contradicción con los indicios iniciales que se habían dado a conocer paulatinamente, dio un giro de 180 grados en su postura, y se alineó a la hipótesis presidencial desarrollada por la CNDH.<sup>101</sup>

La averiguación militar no se dio a conocer al público, y el 3 de septiembre de 2007 la CNDH emitió la recomendación 34/2007. En este extenso documento, la CNDH se dirige tanto al gobierno de Veracruz, como a la Secretaría de la Defensa Nacional y al Congreso local. La recomendación del Ombudsman nacional, que tenía su origen en la denuncia penal por homicidio y otros delitos, terminó en un amplio catálogo de indicaciones a las autoridades sobre presuntas faltas de carácter meramente administrativo, a excepción de los dos médicos, la perita ginecóloga y el forense, que habían dado dictámenes positivos a la agresión sexual y quienes defendieron sus resultados durante la polémica; sobre ellos se inició una averiguación de tipo penal.

Así, de defensora de los derechos humanos la CNDH pasó a ser defensora del Ejército y virtual fiscal en contra de estos servidores públicos por haber emitido los indicios iniciales sobre las lesiones y la violación, donde consta que hubo desgarre anal y se expresa la causa mecánica de la muerte.

A pesar de las inquietudes despertadas entre muchos actores de la sociedad civil, periodistas y OSC, por el trato que le dio la CNDH al caso de la muerte de Ernestina Ascencio Rosario, la CNDH cerró la investigación concluyendo que la muerte de Ernestina había sido por "causas naturales", sin haber profundizado en las investigaciones y dando valor absoluto a una necropsia contrapuesta a otro conjunto de pruebas. Esta fórmula de sobrevaloración de ciertas pruebas con argumentos escasos o nulos razonamientos respecto a la desestimación de otras pruebas, es una salida muy recurrida en los procedimientos judiciales que se llevan a cabo en el país.

Estos dos casos, tanto el del conflicto político entre el gobierno de Oaxaca y la APPO como el de la muerte de la anciana indígena Ernestina Ascencio Rosario, muestran una actuación muy cuestionable de la CNDH en el ejercicio de su competencia para la defensa de los derechos humanos. Frente a los cuestionamientos, sus razonamientos siempre son apegados a un formalismo insustancial que no responde al fondo de los cuestionamientos planteados. En el primer caso, su intervención se caracteriza por ser inoportuna, tardía e incompleta, mientras que en el segundo conduce a desvirtuar el sentido de la queja y termina por descalificar el trabajo de varias instituciones. Así, los dos casos ilustran que, en contextos políticos de mucha tensión, en los cuales están en juego posiciones de actores políticos fuertes, como el gobernador de Oaxaca o el Presidente de la República, el Ombudsman limita seriamente su papel de defensa de los derechos humanos y por lo menos se presta a jugar un papel a favor de las autoridades.

## 1.2. Casos comunes

Por casos comunes, estamos comprendiendo el de una violación de derechos humanos que no toma una significación política más allá del significado de la violación en sí, o que tiene menos implicaciones políticas para sus titulares. No se trata de minimizar la violación cometida, sino solamente de considerar que su Comisión, así como sus efectos, quedan circunscritos al ámbito de las autoridades administrativas y no involucran una actuación política de parte de estas autoridades. Pero, sobre todo, no existe una fuerte presencia mediática que redunde en un cuidado minucioso de la actuación del OPDH y cabildeo a las instituciones y redes en las que se mueven los propios titulares y las formas en que van institucionalizando sus procedimientos.

<sup>101</sup> Algunas voces, que no hemos podido comprobar más allá en sus afirmaciones, alegan que la CNDH ofreció dinero al gobierno de Veracruz para que cerrara el caso. Lo seguro es que la procuraduría veracruzana cerró la investigación después de un encuentro con el Titular de la CNDH, y de asegurarse que la familia de Ernestina no impugnaría la decisión de la fiscalía.

La pertinencia de analizar este tipo de casos en distintas Comisiones nos permite valorar sus propios procedimientos sin ponerlos en comparación. Sin embargo, como ya señalamos, el objetivo es mostrar la forma en que se van incorporando procedimientos o formas de actuación en los distintos OPDH.<sup>102</sup>

### 1.2.1. Caso de mujeres reclusas en el Distrito Federal

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la recomendación 12/2008, debido a la externación y separación de una niña y cuatro niños, hijos de mujeres privadas de su libertad en el Centro Femenil de Readaptación Social (Cefereso) de Santa Martha Acatitla.

Las quejas que dieron origen a esta recomendación derivan de los casos de cinco madres internas que fueron sancionadas por el Consejo Técnico Interdisciplinario (CTI) del Cefereso con la imposición arbitraria de un castigo no contemplado en la ley, como lo es la restricción o suspensión del derecho de convivencia con su hija e hijos, sustrayéndolos de su custodia.<sup>103</sup>

Durante el desarrollo de la investigación, la CDHDF encontró y analizó evidencias de que la autoridad del Cefereso, en este caso el CTI, omitió su deber de cuidar a las niñas y niños (que tenían entre 9 meses y 2 años) y, al separarlos de sus madres, los colocó en situación de riesgo ya que en el exterior no contaban con familiares o personas que pudieran hacerse cargo de ellos. Por otro lado, al imponer una pena trascendental a las madres, pero también a sus hijas e hijos, el CTI del Cefereso incurrió en violencia de género; además que la autoridad obstaculizó el acceso a la información pública, negándose a entregar información para la acreditación de las pruebas.

En segundo lugar, la CDHDF consideró que el CTI, junto con la Contraloría Interna en la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, no dio garantías de debido proceso a las internas y que sus resoluciones no están fundadas ni motivadas adecuadamente. Subraya que la Contraloría Interna no cumplió con su función de investigar los hechos que permitieron la externación de la y los niños, así como la negativa del CTI y de la directora del Cefereso para tomar en cuenta las medidas precautorias solicitadas en tres ocasiones por la CDHDF, con el objeto de suspender la medida disciplinaria impuesta a la Interna-peticionaria 1 y a su hijo, cuya muerte pudo haberse evitado.

Así, mediante la recomendación 12/2008, la CDHDF, “en la convicción de que una niña o niño que se encuentra al lado de su madre privada de libertad, se encuentra en una situación de vulnerabilidad, debido a las condiciones del internamiento”, exigió que en todos los casos en los que se pretendiera suspender la convivencia entre las madres internas con sus hijos, se realizara un procedimiento con la intervención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), con la finalidad de que las niñas y los niños gozaran de una adecuada defensa de sus derechos.

Como vemos, en este caso no se juzga en ningún sentido la privación total de derechos de la mujer aun en situación de reclusión. El caso desglosa los diferentes niveles de responsabilidad de los funcionarios y después genera criterios para garantizar que no se repita una situación semejante. Es decir, se está yendo más allá de las implicaciones estrictamente apegadas al caso específico. Es notoria la solicitud de medidas cautelares que no fueron cumplidas por la autoridad, mostrando un cierto nivel de ineficiencia en la medida, pues aun cuando haberlas emitido es un indicador de proactividad, el hecho de quedarse impávidos ante su incumplimiento. El hecho de que la CDHDF haya conocido del caso antes de que se produjera la muerte de uno de los menores habla aún más de la fragilidad de la institución para lograr evitar la consumación de violaciones de carácter irreparable.

<sup>102</sup> Es decir no pretendemos comparar una Comisión u otra en torno a tipos de caso, en este caso por ejemplo la actuación de la CDHDF en el caso *News Divine*, sería un buen ejemplo de contraste con los casos anteriores.

<sup>103</sup> El Consejo Técnico Interdisciplinario del Cefereso les impuso como sanción a las internas, la separación y consecuente externación y negación para la convivencia, de su hija e hijos, durante tres meses, bajo el argumento de que con sus conductas habían puesto en riesgo la integridad física de las y los menores, además de ser adictas al consumo de estupefacientes.



Así, el caso muestra las fortalezas de la CDHDF y las virtudes del modelo que han emprendido, pues logra dar relevancia a una situación que sufre una mujer marginal, demuestra cómo se pueden usar diversas acciones para detener una situación violatoria de derechos y se tomen medidas para evitar la repetición de una situación semejante. También es reflejo de las dificultades de la institución para penetrar algunas estructuras burocráticas y revertir con inmediatez los actos públicos que pueden causar consecuencias irreparables.

### **1.2.2. El caso de la Minera San Javier en San Luis Potosí**

Desde principios del año 2000, la empresa canadiense “Minera San Javier” tiene el proyecto de reabrir y explotar las minas que se encuentran en el Cerro de San Pedro, en las proximidades de la ciudad de San Luis Potosí. Este proyecto económico ha suscitado la oposición de varios grupos activistas, ecologistas y vecinos, que han iniciado una queja ante la CEDH de San Luis Potosí y la CNDH por considerar que la actividad minera contaminará los mantos freáticos y agravará los problemas de agua en esta zona árida del país; por tanto la explotación afectará sus derechos a la salud, a la vida y a un medio ambiente sano.

Cabe destacar que dado que los recursos del subsuelo son propiedad de la nación, las concesiones mineras las otorga la Secretaría de Economía, lo cual significa que la autoridad señalada como violadora de los derechos humanos es la Secretaría de Economía al otorgar una concesión que atenta en contra de los derechos humanos de los habitantes de la ciudad de San Luis Potosí. Al ser una autoridad federal, en estricto sentido, el caso sería competencia de la CNDH.

Tras un periodo prolongado de inactividad por parte de las Comisiones, en 2005, la CEDH de San Luis Potosí emitió una recomendación que consiste en insistir a las autoridades locales a que informen a la sociedad sobre las actividades de la empresa, los riesgos ambientales y las medidas que toma la empresa para evitarlos. Este actuar de la CEDH corresponde a la estrategia de la Presidenta de la Comisión que le apostó más al diálogo y acercamiento con las autoridades que a las recomendaciones que obligan a tomar medidas correctivas y que en este caso hubiera sido difícil porque no es competencia de las autoridades locales permitir o restringir la actividad minera. Ahora bien, en una Comisión más proactiva se pudiera recomendar al gobierno estatal solicitar la revocación de la concesión a la propia Secretaría de Economía Federal por afectaciones al medio ambiente, iniciar una acción ante la Procuraduría Federal del Medio Ambiente o incluso promover una controversia constitucional por verse afectado en su ámbito de gobierno. Pero hemos visto que la estrategia de la CEDHSLP es que en caso de emitir recomendaciones éstas buscan tener un alto contenido educativo o didáctico. Quizás en detrimento de una postura de señalamiento de las fallas de las autoridades. Además, en este caso, la licencia ecológica ya estaba otorgada a la compañía canadiense Minera San Javier, por lo que como hemos señalado correspondería a la CNDH tomar la parte del caso que es de su competencia.

## **II. Posicionamiento de la CNDH frente a temas relevantes de la agenda nacional de Derechos Humanos**

Los posicionamientos que adoptan la CNDH y la CDHDF sobre ciertos temas de relevancia para la agenda de los derechos humanos, resultan muy ejemplificativos de los modelos que operan en ambas Comisiones. Aunque hemos dicho que pueden haber funcionarios o acciones pertenecientes a cualquiera de las dos Comisiones en ambas tendencias, las posturas institucionales frente a temas sensibles son muy dicentes de las concepciones de cada modelo y constituye una segunda entrada para evaluar cualitativamente su desempeño. Este análisis se realiza a partir de varios temas seleccionados en función de su importancia en la agenda de derechos humanos en el país.



## 2.1. El tema del aborto

Tras varios meses de debate público y parlamentario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la despenalización de la interrupción del embarazo, hasta la semana 12 de gestación, fue adoptada el 24 de abril de 2007. Sin embargo, un mes después, la CNDH y la Procuraduría General de la República interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia contra la reforma legal. A través de la acción de inconstitucionalidad, se solicita a la SCJN que determine si la ley impugnada contraviene lo establecido en la Constitución o si va acorde con ella (una forma de control de constitucionalidad de las leyes). En el transcurso de los meses de mayo, junio y julio de 2008 se llevaron a cabo varias audiencias públicas en la Corte con el fin de escuchar a las dos partes y a sus argumentaciones.

Entre sus atribuciones, la CNDH puede ejercer acciones de inconstitucionalidad contra una ley que desde la percepción del titular viole los derechos humanos protegidos por la Constitución. En 2006, esta facultad fue reconocida a la CNDH a través de la adición del inciso G) del artículo 105, fracción II de la Constitución que dice lo siguiente:

g)... la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta constitución.

La CNDH utilizó por primera vez este recurso otorgado para salvaguardar derechos, interponiéndolo en este controvertido caso que contrapuntea los derechos de la mujer y que es utilizado como bandera por la mayoría de las asociaciones feministas, con los derechos del feto, por considerar que las modificaciones "rebasan el ámbito local, ya que el Artículo 73 fracción 16 de la Constitución prevé que la legislación en materia de salud corresponde al Congreso de la Unión". Asimismo, el *Ombudsman* nacional argumenta en el recurso que interpuso que "existen contradicciones entre las leyes locales aprobadas y los instrumentos internacionales signados por el país"; por ello, la CNDH solicita "que la Corte resuelva sobre esas contradicciones".

Detrás de esta argumentación formalista, está la pretensión de la CNDH de que el asunto no entraña problemas de fondo, sino solamente discute cuestiones de forma. Es decir, que su interés no es saber si la ley vulneraba derechos humanos, sino si se había promulgado de acuerdo con los criterios formales correspondientes. Sin embargo, algunos elementos sugieren que existe otro tipo de interés de parte del *Ombudsman* para impugnar esta reglamentación, aunque su posición personal, devenida a institucional se esconda tras subterfugios legales. Uno de estos elementos, es el hecho de que no se haya consultado al Consejo Consultivo para tomar la decisión de atacar la constitucionalidad de la reforma. Meses después salió a la luz de la opinión pública que una mayoría de consejeros no compartía la postura del *Ombudsman*.<sup>104</sup>

La principal idea defendida por los grupos y personas que se opusieron a la despenalización, es la defensa de la vida desde el momento de la concepción, por la creencia, según la cual, desde este momento ya existe una persona. Es bien sabido que esta postura es radicalmente defendida por la Iglesia Católica y por grupos conservadores de la sociedad, aunque puede tener simpatizantes en sectores mucho más amplios. Se dice también que el Dr. Soberanes es miembro del grupo católico ultraconservador conocido como el *Opus Dei*.<sup>105</sup> Posiblemente las preocupaciones técnico-jurídicas del titular de la CNDH, que actuó por cuenta propia, estuvieron más determinadas por sus filiaciones y posiciones personales que por su carácter de *Ombudsman* nacional haciendo uso proactivo de una facultad otorgada constitucionalmente.

<sup>104</sup> Ver La Jornada, 31/05/2008, en:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/31/index.php?section=capital&article=033n1cap>

<sup>105</sup> Cimacnoticias: Entrevista al diputado José C. Díaz Cuervo. 1 de junio de 2007. Ver:

<http://www.cimacnoticias.com/site/07060113-Soberanes-sirve-al.17866.0.html>

Para la otra parte, a decir de los que defienden los cambios a la ley, los argumentos se centraban en la caracterización del aborto como un problema de salud pública, de justicia social y de autonomía de las mujeres ante un embarazo no planeado, es decir del derecho a decidir. Habiendo posiciones tan encontradas con fundamentos que en ambos lados estaban basados en derechos que generan dudas sobre la imparcialidad del *Ombudsman* al usar su atribución.

En las audiencias públicas que se llevaron a cabo en la Suprema Corte sobre el tema de la constitucionalidad de la reforma, el Presidente de la CNDH hizo hincapié en este argumento del momento de la concepción para determinar el embarazo, defendiendo así la perspectiva de los sectores conservadores sobre la cuestión de la interrupción del embarazo. Es decir, José Luis Soberanes defendió una concepción filosófica de corte católico integrista sobre la vida por encima del derecho de las personas (representada en México con mucha vehemencia por la organización Provida) y, en especial, de las mujeres a decidir y a construir su propia concepción de la vida a partir de las fuentes de información que juzguen pertinentes como lo es la ciencia, su libre voluntad e incluso la teología.<sup>106</sup> Además, presentó a los defensores de la ley como defensores del aborto, lo que no es el caso.<sup>107</sup> En su intervención, el Titular de la CNDH centró el debate sobre este aspecto de la cuestión de la despenalización sin darle ningún peso a las demás cuestiones relacionadas, tales como la justicia social y el carácter laico del Estado y de las políticas públicas, es decir no cumplió con su papel de buscar garantizar la vigencia de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Este posicionamiento del *Ombudsman* nacional es revelador de una postura muy sesgada sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en particular. El *Ombudsman* encarnó la posición de los sectores conservadores de la sociedad mexicana y se alejó de una concepción de los derechos humanos que privilegia la libertad y autonomía de los individuos para decidir sobre su cuerpo y su vida.

Del otro lado del espectro de las posiciones sociales respecto a la despenalización del aborto, el *Ombudsman* capitalino, que también ha declarado su abierta filiación católica, siempre ha mantenido una postura de respeto a la reforma legal al código penal para lograr la despenalización del aborto. Sus principales argumentos han sido que es facultad de la Asamblea legislar sobre el tema, pero dejando ver una posición a favor del derecho a decidir de las mujeres, y del problema de los embarazos no deseados como un problema de salud pública y de justicia social que merece políticas públicas adecuadas, más allá de opiniones religiosas o filosóficas particulares, que probablemente él mismo pudiera tener.

## 2.2. La militarización de las actividades de seguridad y la inseguridad pública

Con la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia de la República, en diciembre de 2006, varias actividades que normalmente corresponden a las fuerzas policíacas pasaron a ser incluidas dentro de las actividades militares. En especial, muchos refuerzos militares fueron desplegados en la lucha contra el narcotráfico en los estados de Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Chihuahua. El involucrar al Ejército en temas de carácter civil probadamente crea un clima de restricción de libertades y suele ser un factor para el menoscabo de derechos de seguridad jurídica.

Frente a esta situación, la posición de la CNDH, a quien le corresponde conocer de los asuntos relacionados con la SEDENA, por ser ésta una autoridad federal, ha sido, en un principio, la de apoyar la nueva estrategia de seguridad pública de Felipe Calderón. De hecho, en el asunto de la violación y muerte de Ernestina Ascencio en la Sierra Zongolica de Veracruz (febrero 2007), la CNDH asumió una posición muy ambigua en cuanto a la defensa de los derechos de esta anciana indígena cuyos familiares acusaron a militares de haberla violado.

<sup>106</sup> El jurista e investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, Juan Antonio Cruz Parceró, quien también dirige la revista jurídica *Isonomía*, criticó los argumentos de José Luis Soberanes y de la PGR como constitutivos de "un dogmatismo religioso", ya que conciben el derecho a la vida como un derecho superior a las demás garantías fundamentales, lo cual es contrario a la Constitución. <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/31/index.php?section=capital&article=033n1cap>

<sup>107</sup> Bastará recordar las campañas de información de GIRE afirmando que no estaba a "favor del aborto" en abstracto, sino a favor de que cada quien pudiera decidir lo mejor para sí ante un embarazo inesperado.

Sin embargo, recientemente, en el mes de julio de 2008, la CNDH ha emitido ocho recomendaciones a la SEDENA por diversos casos de violaciones a derechos humanos involucrando a elementos militares, en los estados de Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Sonora (recomendaciones 29/2008 a 36/2008). Estas recomendaciones representan un avance en términos de autonomía e independencia de la CNDH frente al Poder Ejecutivo y frente a la Secretaría de la Defensa, pero carecen de algunas deficiencias que Fundar ya señaló en su momento y que vale la pena recordar.<sup>108</sup>

La CNDH concluye la existencia de elementos que fundan serias violaciones a los derechos humanos a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la intimidad y la tranquilidad del hogar, a la propiedad (inviolabilidad del domicilio), a la legalidad y a la seguridad jurídica, y señala la responsabilidad de algunos elementos del Ejército en la Comisión de las mismas en contra de población civil.

El texto de las recomendaciones documenta actos de tortura, detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, uso excesivo de la fuerza pública, uso inadecuado de las armas de fuego, extorsión y retenciones ilegales, ejercicio indebido de la función pública, entre otros, cometidos por agentes del estado en por lo menos cuatro entidades de la República: Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Si a éstas sumamos las recomendaciones emitidas por la CNDH en 2007, podríamos entonces añadir a los estados de Coahuila, Oaxaca y Veracruz.

En este sentido, vale la pena preguntarse si estas recomendaciones implican un cambio en la posición de la CNDH en torno al problema de la militarización en México. En la recomendación 37/2007, relacionada con el caso de mujeres sexualmente abusadas y policías maltratados por militares en la zona de tolerancia de Castaño, Coahuila, la CNDH recomendó al titular de la SEDENA iniciar procedimientos administrativos de investigación contra los agentes designados como responsables de las violaciones a los derechos humanos por las víctimas, colaborar en la localización y detención de los prófugos, reparar el daño causado a las 14 mujeres y 7 policías y capacitar a su personal en cuestiones de "trato que deben dar a las mujeres, con el fin de evitar actos de violencia de cualquier tipo en contra de ellas; así como temas relativos a la prevención y erradicación de la tortura".<sup>109</sup>

De la misma forma, en 2008, el *Ombudsman* recomienda al titular de la SEDENA iniciar los procedimientos en contra de los elementos del Ejército señalados en los casos, reparar el daño sufrido por las víctimas y capacitar a su personal en cuestiones de prevención y erradicación de la tortura. Es decir, las recomendaciones a SEDENA están en la misma tónica. En ninguna de ellas se cuestiona el fuero militar para conocer de las violaciones a derechos humanos de civiles, y tampoco se consideran los actos de violencia de los militares como un asunto más estructural que coyuntural. No se cuestiona la política de seguridad pública emprendida por el Gobierno Federal como un factor que ha detonado el incremento de violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército. Tampoco se exigen garantías de no repetición de las violaciones al Ejército mexicano y a las instituciones de procuración de justicia involucradas. Además, estas violaciones comprueban el deterioro de la situación de los derechos humanos y requieren entonces un tono de recomendación diferente de la simple reiteración de recomendaciones anteriores. Aun cuando es positivo que la CNDH se atreva a señalar las violaciones cometidas por los militares, la visión de las mismas es limitada. Por otro lado, al poco tiempo de emitida esta recomendación, la visitadora encargada del mismo fue destituida de su cargo en la Comisión.

No hay que perder de vista que estas recomendaciones de la CNDH a la SEDENA suceden en el contexto (julio de 2008) de la investigación llevada a cabo por la CDHDF sobre el operativo policiaco en la discoteca *News Divine*, que derivó en la muerte de varios adolescentes, causando una fuerte conmoción en la sociedad. Al respecto, el Ombudsman capitalino, Emilio Álvarez Icaza, asumió un papel muy crítico de las instituciones de seguridad y de

<sup>108</sup> "La CNDH emite ocho recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional por violaciones a los derechos humanos", en [www.fundar.org.mx/boletines/2008/18julio.htm](http://www.fundar.org.mx/boletines/2008/18julio.htm)

<sup>109</sup> Recomendación 37/2007, en <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomogr.asp>

procuración de justicia, acciones que llevaron a la renuncia, entre otros, del secretario de Seguridad Pública y del procurador de Justicia del DF.

Además, es importante señalar que la CNDH no ha dictado ninguna recomendación acerca de las 110 quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua en contra de militares por acciones realizadas en el marco de la Operación Conjunta Chihuahua.<sup>110</sup>

Vemos que aún cuando se han emitido importantes recomendaciones sobre casos particulares, éstas no afectan sino a militares de bajo rango y no tienden a solucionar un problema estructural de derechos humanos generado en el país por la militarización de las tareas de Seguridad Pública. Es difícil percibir un uso decidido de la autonomía con que cuenta la Comisión para detener situaciones de abuso y violación sistemática de derechos.

### **2.3. El tema de los migrantes**

Este es quizá el tema en el que más ha destacado la CNDH. Sus acciones se encaminan de manera decidida al reconocimiento y ampliación de la esfera de derechos de este grupo y se nota un claro compromiso con sus derechos humanos en un contexto de violación sistemática y desatención por parte de la autoridad. En un tiempo en el cual los grandes flujos migratorios se han vuelto parte del paisaje transnacional, en el cual el tema es un problema del mundo y en el cual los migrantes ilegales se encuentran desprotegidos en todos sentidos y vulnerables a todo tipo de abusos de agentes particulares y estatales, es de reconocerse la voz que ha tomado la CNDH en su defensa.

Desde 2004, la CNDH empezó a involucrarse más activamente en la cuestión crucial de la migración a través del país y, en 2005, creó una oficina cuya función era abordar las violaciones a los derechos humanos sufridas por migrantes. Desde entonces, la CNDH ha abierto ocho oficinas en todo el país y ha emitido una recomendación general, doce sobre casos específicos y un informe especial sobre la situación en las estaciones migratorias. Con ello ha visibilizado este asunto que debe ser una vergüenza para el Estado mexicano y sobre el cual es necesario tomar medidas urgentes que la propia CNDH ha señalado en su trabajo.

Sin duda el problema de la migración es complejo y tiene importantes implicaciones internacionales que escapan a las posibilidades de la CNDH. Podría esperarse una actuación más decidida, como solicitar la notificación automática de cualquier detención en las estaciones migratorias, cambios en las políticas migratorias de México hacia Centro y Sudamérica y mayor autonomía en el tema con relación a las políticas de los Estados Unidos. No obstante, no cabe duda que lo que ya realiza la Comisión es un avance importante y es lo más destacado que hace cualquier instancia pública en relación a este tema.

La intensificación de la migración hacia Estados Unidos, tanto desde Centroamérica como desde el propio país, ha convertido a México en un espacio de creciente tránsito que ha llevado al gobierno a implementar medidas para tratar de controlar estos flujos migratorios. En esta perspectiva, la CNDH ha recalcado que si bien corresponde al Estado la atribución de regular estos flujos en todo lo concerniente a las entradas y salidas de los extranjeros al país mediante el aseguramiento de personas para la determinación de su situación migratoria, debe hacerlo velando en todo momento por el respeto a los derechos humanos de los migrantes que se encuentran a su disposición, durante la verificación migratoria como en su permanencia en el establecimiento y mientras se lleve a cabo el procedimiento migratorio correspondiente, en el que se deben respetar sus garantías de debido proceso.

De la misma forma, la CNDH ha señalado que otro motivo de preocupación para la defensa de los derechos humanos de los migrantes se encuentra en la criminalización del migrante indocumentado, debido a que la Ley General de

---

<sup>110</sup> <http://www.cdn.com.mx/?c=123&a=35985>, consultado el 30 de octubre de 2008.

Población considera como delito el internarse indocumentadamente al país. Ello aumenta su vulnerabilidad, al ser en todo momento susceptible de una arbitraria actuación de los servidores públicos federales, estatales y municipales para su exacción, maltrato y, en ocasiones, hasta abuso sexual.

En ese contexto, desde el año 2004, visitadores adjuntos de la CNDH llevaron a cabo visitas especiales de supervisión a las estaciones migratorias y lugares habilitados que existen en el país, con la finalidad de conocer *in situ* la situación que guardan los migrantes asegurados y las condiciones en las que los opera el Instituto Nacional de Migración (INM). De estas, la CNDH detectó e hizo pública, la existencia de condiciones que vulneran la esfera de los derechos fundamentales de los asegurados, que contravienen lo dispuesto en las normas nacionales e internacionales y cuyo incumplimiento repercute en violaciones a los derechos a recibir un trato digno, a la legalidad y seguridad jurídica y a la protección de la salud.

En esta investigación,<sup>111</sup> la CNDH describe en detalles y de manera bastante exhaustiva los derechos protegidos, así como las irregularidades cometidas por las autoridades del INM. Además, las referencias que hace a los estándares internacionales van en un sentido de subir los criterios nacionales de protección de los derechos humanos y no en una actitud más propia de la CNDH, de recalcar su contrariedad con las normas nacionales.

En Abril de 2007, se reformó la Ley General de Población en el sentido de la despenalización de la migración, al eliminar las severas sanciones que pesaban sobre los migrantes que, por alguna razón, se encontraban en situaciones ilegales en México.<sup>112</sup>

Así, en el tema de los migrantes y de la protección de sus derechos la CNDH sí ha tenido un posicionamiento bastante proactivo, logrando incluso una reforma legal al respecto. Como hemos señalado, este tema cuestiona una de las políticas públicas más plegadas a los mandatos del gobierno estadounidense y podemos suponer en ello una afrenta en contra de las concepciones nacionalistas del Titular. Al ser una preocupación personal del doctor Soberanes, se hace patente nuevamente su posicionamiento personal en el rumbo institucional. Esto no niega los impactos positivos de la actuación de la CNDH, entre los que cabe señalar que, en noviembre de 2008, el Presidente de la CNDH ha propuesto al Senado una nueva iniciativa de reforma a dicha ley para permitir a todos los migrantes que hayan sido víctimas de algún delito acceder a las instancias judiciales sin tener que acreditar su situación o calidad migratoria.<sup>113</sup>

## 2.4. El tema de los derechos de los pueblos indígenas

En 1992, la CNDH creó una Coordinación para Asuntos Indígenas que se integró en febrero de 1998 a la Cuarta Visitaduría como respuesta a la situación de especial vulnerabilidad en la que se desarrolla la vida de millones de indígenas que incide negativamente en el disfrute pleno del conjunto de sus derechos y garantías consagradas en el orden jurídico mexicano.

Las quejas pueden ser de naturaleza individual y colectiva. Sin embargo, cabe observar que la CNDH ha emitido sólo tres recomendaciones en el tema, todas en los años de 1992 y 1993, justo cuando se había aumentado la visibilidad del movimiento indígena mexicano como fruto de las celebraciones de 5º Centenario de Descubrimiento de América y en el preámbulo del levantamiento zapatista de 1994.

<sup>111</sup> CNDH: Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en La República Mexicana. Ver: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/estmigrat.htm>

<sup>112</sup> La reforma modifica la legislación que impone penas de hasta de 10 años de prisión y multa de hasta cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional. Además, los diputados derogaron el artículo 119 de dicha ley, el cual establece penas de hasta seis años de prisión y multas de cinco mil pesos al extranjero que habiendo obtenido autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo. Por otro lado, el legislador destacó que también se elimina el artículo 120 de la Ley General de Población, que impone multas de hasta tres mil pesos y penas de hasta 18 meses de prisión al extranjero que realice actividades para las que no esté autorizado conforme a la ley o al permiso de internación que le otorgó la Secretaría de Gobernación. La reforma también elimina el artículo 127 de la Ley General de Población, que impone hasta cinco años de prisión al mexicano que contraiga matrimonio con un extranjero con el objeto de que éste pueda radicarse en el país.

<sup>113</sup> Comunicado 161 de la CNDH, 02/11/2008.

Más recientemente, en el año 2001, durante el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, el Presidente José Luis Soberanes dio a conocer a los senadores integrantes de la Subcomisión Plural de Análisis de la Reforma Constitucional en Materia Indígena, diversos elementos jurídicos que consideraba de vital importancia para la solución del debate nacional como las definiciones de pueblo y comunidad indígena, libre determinación y autonomía, tierra y territorio, medios de comunicación, ampliación y fortalecimiento de la representación política, derechos de la mujer, educación y cultura, así como justicia.

Para el *Ombudsman* nacional, el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas es deseable para poder enfrentar el reto de remontar la grave exclusión social que padecen los grupos indígenas en la sociedad mexicana, misma que se acentuó por diferencias étnicas, idiomáticas, culturales y religiosas. Las reformas legislativas, el diálogo y la posible suscripción de un acuerdo de paz con el EZLN son consideradas por éste como "la puerta que, una vez abierta, permita entrar al problema de fondo que es resolver la enorme deuda social acumulada con el diez por ciento de la población mexicana de origen indígena".<sup>114</sup>

Respecto a la conveniencia de iniciar también la elaboración de una ley reglamentaria, Soberanes Fernández señaló que la misma permitirá entender con mayor precisión conceptos centrales, tales como los de autonomía, libre determinación, territorio, representación de los pueblos indígenas, derechos de la mujer, justicia indígena y otras que están presentes en la iniciativa de la Cocopa.<sup>115</sup>

En este caso, vemos que el Dr. Soberanes continúa con una tendencia que ya tenía la CNDH de dar un lugar particular al tema de los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que es notoria la mano de algunos de sus asesores que habían estado involucrados en el tema durante los años álgidos del conflicto en Chiapas (como Carlos Brokman y Alan Arias Marín). También vale la pena destacar que muchas posiciones de nacionalismo conservador incluyen el tutelaje de los pueblos indígenas como menores a los que se debe consagrar una atención particular de protección contra los abusos de que son objeto con frecuencia, en lugar de darles un tratamiento moderno de ciudadanos con plena validez de derechos. Quizá por ello, a pesar del interés de Soberanes en el tema, existen pocos contactos con los representantes del movimiento indígena y sus posiciones en el tema se han abandonado con los años. En efecto, en el momento de la discusión de la reforma constitucional en materia indígena (2001), tanto el *Ombudsman* como el Coordinador General del Programa de Los Altos y la Selva de Chiapas salían a prensa para defender los derechos de los pueblos indígenas y cierta autonomía.<sup>116</sup> Sin embargo, el *Ombudsman* nunca cuestionó los límites de la reforma constitucional tal como fue finalmente adoptada, ni se ha posicionado por una efectiva aplicación de las leyes que hasta ahora están sólo en el papel, y hoy en día este tema no es parte de la agenda visible de la CNDH.

### III. Promoción y difusión de los Derechos Humanos

Las actividades de promoción y difusión son, como ya vimos en el Capítulo I, una parte importante de las responsabilidades de los OPDH de México, ya que son medios indispensables para promover efectivamente la cultura de los derechos humanos en la sociedad. Una de las encomiendas de los OPDH es la de desarrollar campañas y estrategias que permitan hacer llegar a la población el contenido de sus derechos y las formas en que pueden hacerlos valer. Estas labores están estrechamente vinculadas con las actividades de educación y capacitación en derechos humanos, pero también con la defensa de los derechos humanos para darles una amplia publicidad y difusión a las recomendaciones emitidas por los OPDH y a las medidas que se toman para implementarlas.

---

<sup>114</sup> Comunicado de prensa, DGCS/036/01 CNDH, 28/03/2001. Ver: <http://www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2001/036.htm>

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Ver comunicados de prensa de la CNDH: DGCS/024/01, DGCS/030/01



Un indicador cuantitativo de la promoción y difusión de los derechos humanos que realizan los OPDH, reside en su presencia en los medios de comunicación para posicionarse sobre temas relevantes para los DH y/o en eventos que organizan o en los cuales participan. Por supuesto no es suficiente la exposición en el medio o la realización de eventos, sino que se hace indispensable reflexionar sobre la calidad de los contenidos, el impacto de los mismos y la idoneidad de los medios usados para llegar al público.

De hecho, aunque los OPDH reportan en sus Informes anuales de actividades las veces que han tomado parte en actividades de difusión, no publican elementos que signifiquen una evaluación de su calidad y pertinencia en la promoción y difusión de los DH. El análisis de las actividades de educación y capacitación de los OPDH realizado con anterioridad,<sup>117</sup> muestra que éstas no están estructuradas alrededor de un eje claro, ni tienen una orientación definida a partir de criterios objetivos, lo que sugiere que tampoco las actividades de difusión y promoción se sustentan en un criterio cualitativo objetivo relacionado con la situación de los DH en la entidad en cuestión.

### 3.1. La promoción y difusión en la CDHDF

La CDHDF interviene públicamente en varios eventos a través de su Presidente y de sus consejeros, además de que emite continuamente comunicados, promueve iniciativas, participa y organiza eventos y tiene presencia en distintos foros. Su discurso siempre llama a fortalecer una convivencia social inclusiva, respetuosa, abierta a las diferencias de credos, identidades y capacidades. Paralelamente, la CDHDF mantiene un discurso de oposición a la discrecionalidad en el ejercicio de la función pública, a la impunidad y a las leyes y políticas que, aunque persiguiendo fines legítimos, pasan por alto el cuidado de los derechos humanos. Esta proactividad de la CDHDF se ilustra en los numerosos pronunciamientos públicos que emite en diversas ocasiones de forma crítica. Ejemplo de ello es su posicionamiento en contra de la Ley de Cultura Cívica, o en contra de la Ley de Justicia Penal para Adolescentes que tiene un contenido excluyente y parecen ir dirigidas a públicos específicos y sirven para ser usados en la criminalización de jóvenes. En cambio, sí ha respaldado iniciativas como la Ley de Sociedades de Convivencia y la despenalización del aborto que son propias de una sociedad progresista, tolerante y abierta.

Por otra parte, por medio del Programa de Educación, Promoción y Difusión de los Derechos Humanos, la CDHDF ha fortalecido programas de capacitación y divulgación y ha establecido convenios interinstitucionales tanto con instituciones nacionales como internacionales. También se han desarrollado campañas de sensibilización a la población con respecto a los derechos de grupos vulnerables como los adultos mayores, los discapacitados, los jóvenes y los niños.

Además de estas campañas en medios audiovisuales, trípticos y carteles, la CDHDF ha efectuado una labor significativa en materia de producción editorial, tanto de índole normativa<sup>118</sup> como de instrumentos para la defensa y la educación en derechos humanos como el *Protocolo de Estambul* –un manual para la investigación de la tortura y prácticas semejantes–, materiales de capacitación para el servicio profesional y la publicación regular de su órgano oficial de difusión, *DFensor*.

Por otro lado, la CDHDF no duda en intervenir públicamente en asuntos sensibles como lo fueron las investigaciones en torno a la muerte de la defensora de derechos humanos Digna Ochoa, en 2001, e incluso interviene en cuestiones con fuerte tinte político como la toma de la Avenida Reforma por los simpatizantes del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador en el año 2006, donde recomienda al Gobierno del Distrito Federal evacuar la toma pacífica de las calles por estar violentando derechos de terceros. Frente a las investigaciones de la PGJDF que terminaron concluyendo con el suicidio de Digna Ochoa, alegando su inestabilidad psicológica y emocional, la CDHDF publicó un documento de carácter “informativo con sustento técnico-jurídico”, con el propósito

<sup>117</sup> Ver capítulo anterior.

<sup>118</sup> Como por ejemplo los cuatro volúmenes de la *Compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación*.



de restablecer el respeto a la memoria de esta defensora de derechos humanos y dejar constancia de una conducción por lo menos irregular de la investigación, por parte de la fiscalía.

Recientemente, la CDHDF ha jugado un papel de primera importancia en el caso *News Divine* (Julio de 2008), en el cual doce jóvenes murieron en un operativo policiaco, cuyo objetivo y modo de ejecución estuvo plagado de irregularidades, absurdos e incapacidad, cuando no de mala fe, por lo que fueron duramente cuestionados por la sociedad. Frente al silencio y la inacción de las autoridades responsables (Secretaría de Seguridad Pública del DF y Procuraduría General de Justicia del DF), la CDHDF asumió su papel de defensa de los derechos humanos de estos jóvenes maltratados, violentados y de las familias de las víctimas. Emitió una recomendación señalando las fallas, tanto en el diseño como en la puesta en marcha del operativo por parte de los servicios de la policía, y coordinó conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, un observatorio para el cumplimiento de los 35 puntos recomendados.

También cabe señalar una experiencia inédita en México consistente en la realización, junto con OSC, de un diagnóstico de derechos humanos en el Distrito Federal, que fue presentado en 2008 y a partir del cual se está elaborando un programa de derechos humanos para el gobierno local, así como un presupuesto con perspectiva de derechos humanos.

### 3.2. La promoción y difusión en la CNDH

Por otro lado, la CNDH tiene un discurso sobre temas de sociedad relevantes para la cuestión de los derechos humanos mucho más conservador y lo más preocupante aún, es el sesgo muy personal, ya que todo funciona como si el Titular estuviera utilizando su "magistratura moral" para promocionarse, incluso a veces con objetivos que no se explicitan en el mensaje.

En términos de programas de difusión de los derechos humanos, las actividades de la CNDH son poco estructuradas. Cuenta con recursos para producir *spots* de radio y televisión, pero en ellos más que dar a conocer los derechos y sus formas de exigencia promocionan a la propia institución.<sup>119</sup> Existe un "Programa nacional de promoción y difusión", pero solamente contempla los "derechos humanos de las personas adultas mayores"; y, por otro lado, se realizaron audio-cápsulas para los diferentes grupos vulnerables, presentando los derechos humanos de las personas con discapacidad visual, el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, los derechos humanos de las personas con enfermedades mentales, etc., todas ellas son acciones de importancia que deben ser reconocidas.

La CNDH cuenta, desde 1997, con un Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), cuyo propósito es sistematizar las actividades de promoción y capacitación en DH. Más específicamente, el CENADEH tiene por objetivo "impulsar, promover y generar el desarrollo de estudios e investigaciones en el área de Derechos Humanos y materias afines, mediante una exhaustiva labor académica que fomente la cultura y conocimiento de los derechos fundamentales a nivel nacional e internacional, buscando, en todo momento, constituirse como un espacio de reflexión en donde se estudie la problemática actual que vive nuestro país y el entorno mundial respecto a los derechos humanos y que además proponga líneas de acción para su tratamiento".<sup>120</sup> No obstante, los logros y la calidad de lo que produce el CENADEH es discutible y su transparencia genera serias dudas como lo señala un estudio reciente de Fundar.<sup>121</sup>

<sup>119</sup> Tan sólo en 2008, la CNDH reportó bajo el rubro *Promover y Divulgar la Cultura de los Derechos Humanos eficiente y ampliamente* la cantidad de 180'977,029 pesos. Esta cantidad representa el 21% del presupuesto ejercido por el organismo durante ese año aprox. Ver: <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/presup/2008/finanzas290109-4.pdf>

<sup>120</sup> <http://www.cndh.org.mx>

<sup>121</sup> Pulido, M., *El Centro Nacional de Derechos Humanos: un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2008.

### 3.3. La promoción y difusión en el resto de las Comisiones

Aunque de manera adecuada a sus escasos recursos, todos los OPDH tienen estrategias de comunicación y buscan promoverse en los medios a su alcance. Sin embargo, es difícil reconocer en estas acciones si existe una agenda o un cronograma para las actividades de promoción y difusión de los derechos humanos con sistematicidad, continuidad y criterios para evaluar sus resultados.

Los documentos públicos presentados por los OPDH no permiten contestar afirmativamente esta pregunta. Estas actividades, al igual que las de educación y capacitación, están presentadas por medio de un listado, es decir un recuento, de las actividades llevadas a cabo, pero nada nos dice sobre su planificación, estrategias y fines alcanzados. Más bien parecen depender de la voluntad del Presidente del OPDH y de sus decisiones individuales para darle difusión a tal o cual asunto relacionado con el respeto y/o la promoción de los DH. Esta ausencia de programación y elaboración de una estrategia pertinente para la difusión de los derechos humanos da pie a que la coyuntura política y los intereses políticos jueguen un papel determinante en la definición de estas actividades que terminan por ser desligadas de cualquier objetivo a largo plazo.

Por ejemplo, en octubre de 2008, la Comisión de Oaxaca firmó un convenio de colaboración con la PGJE para impulsar la promoción de los derechos de los niños y de las niñas en las escuelas y dependencias públicas. Estas actividades no son criticables en sí, ya que buscan el mejoramiento de la situación de los derechos de los niños y de las niñas. Lo cuestionable reside en la ausencia de alguna justificación para tratar esta cuestión más que otra, sobre todo en la coyuntura en que se ha acusado al gobierno de Oaxaca de complicidad y tolerancia en casos de pederastia. También es notorio que desde hace años la CEDDHO tiene un programa de televisión semanal en el canal local en donde con un formato poco atractivo se discuten temas relativos a los derechos humanos. Lo que refuerza la idea de que los titulares tienden a personificar a la institución y es que en el periodo del Dr. Sergio Segreste, él decidió sustituir personalmente al conductor profesional que estaba al frente del espacio para promocionar su propia imagen en este medio.

En el caso de la Comisión de Jalisco, se crearon dos órganos de difusión tanto de las actividades de la propia Comisión como de la situación de los derechos humanos en la entidad: por un lado la revista bimestral "DHumanos", y, por otro lado, la Gaceta trimestral, que también trata de temas relacionados con los derechos humanos. Esta última publicación, al revisar su contenido, es más bien de corte coyuntural, dedicándose a presentar casos de indefensión y/o violación de los derechos humanos en la entidad, cuyo impacto educativo podría ser discutido. La existencia de estas publicaciones demuestra un esfuerzo para difundir de manera periódica y relativamente sistemática el tema de los derechos humanos.

## IV. Los casos: Discrecionalidad y plataforma política

El análisis de la forma en que los diversos OPDH de México han ido resolviendo distintos casos de violaciones a los derechos humanos nos muestra un universo de posibilidades que dista mucho de ser homogéneo y unificado alrededor de criterios compartidos. Este diagnóstico de heterogeneidad de los sentidos que se le da al concepto de derechos humanos, está confirmado por el análisis de los posicionamientos públicos que han asumido los diversos OPDH. Cada extremo de este abanico está representado por la CNDH y por la CDHDF. La primera corresponde a una actuación en defensa de los derechos humanos muy poco proactiva de manera general, aunque en casos como el de migrantes y pueblos indígenas se debe reconocer una aportación sustantiva. No obstante se nota una tibieza en la confrontación con los Poderes del Estado y una reducida independencia, quizá ya no tanto por la presión directa de los gobernantes, como sí se puede suponer en algunas entidades, sino por una propia autocensura en función de intereses y proyectos políticos del propio Titular y sus funcionarios.

Este panorama nos lleva a insistir en la hipótesis explicativa sobre el desempeño acotado de este OPDH, y que iremos desarrollando en el Capítulo siguiente, que consiste en el establecimiento de facto de la inserción de esta institución en el viejo sistema político mexicano, caracterizado por el corporativismo y el clientelismo. No libre del todo de esta tendencia, pero con un claro intento de prefigurar otro tipo de modelo distinto, la CDHDF intenta ser un instrumento más eficaz a la población y a la agenda de derechos humanos promovida desde hace décadas por la sociedad civil organizada del país. El Titular de la CDHDF intenta asumir en cada caso su independencia y aunque seguramente hace valoraciones políticas de sus intervenciones y desarrolla sus propias filias y fobias, no duda en asumir posturas favorables a una concepción extensa de los derechos humanos, sin que esto signifique que se esté saliendo del marco de su mandato.

Cuando integramos al análisis los demás OPDH monitoreados, aparece que la CDHDF se constituye como una excepción notable en este panorama en el cual se puede afirmar que, de manera general, las Comisiones se quedan como “esponjas” de las quejas ciudadanas y no logran constituirse como un espacio privilegiado para detectar, prevenir y corregir las violaciones a los derechos humanos.

Para que el *Ombudsman* pueda posicionarse de tal manera, es necesario que se cumplan algunas condiciones básicas, como su independencia de juicio y el ejercicio pleno de su autonomía institucional respecto al sistema político. Lo cual, como hemos visto, está lejos de ser una realidad, particularmente en algunos estados del país. Los casos más evidentes de nuestra muestra son, sin duda, Veracruz y Oaxaca con Comisiones pobres y grises que apenas dejan ver el cumplimiento de la exigencia constitucional de establecer organismos de protección de los derechos humanos en todas las entidades.

Por otro lado, algunos datos sugieren que en el tratamiento de los casos existe una mayor identificación de los funcionarios de los OPDH con las instancias burocráticas que con los derechos de la ciudadanía. Por ejemplo, en una entrevista realizada en el 2002 con el entonces presidente de la CEDDHO, Sergio Segreste Ríos, le preguntábamos si su militancia priísta no le impediría ponerse a favor de un ciudadano y en contra de sus correligionarios cuando éstos han violado un derecho. Sin titubear, respondió, con ingenua honestidad, que él nunca estaría en contra de los funcionarios estatales, y que más bien se concebía a sí mismo como un aliado en busca de mejorar su desempeño.<sup>122</sup>

Los titulares de los OPDH saben que su nombramiento es político y politizado. Saben que su actuación puede pisar cayos de poderosos, por lo que resulta razonable suponer que no cualquier funcionario estaría dispuesto a confrontarse con el poder político, máxime si en determinadas entidades sus nombramientos dependen de la voluntad concentrada de los titulares del ejecutivo. Con frecuencia quienes ocupan la titularidad no son luchadores de derechos humanos, o gente que ha mostrado trayectoria y valor para confrontar a los poderes constituidos y fácticos que pueden concluir o tener un momento importante de su carrera dirigiendo estas instancias, sino burócratas que pudieran ver en éste, como otros cargos políticos, un “favor” y/o trampolín para dar el siguiente paso, cosa que, como veremos, con reiteración sucede.

Dada la legitimidad que van construyendo los *Ombudsman*, gracias a su aparente identificación con las causas ciudadanas, con frecuencia pueden convertirse en una buena carta para apuntalar regímenes desprestigiados o en problemas. Esto no es nuevo. Desde que, en 1993, el primer Titular de la CNDH saltó de ese cargo a la Procuraduría General de la República, se han verificado diversos movimientos en ese sentido. Después de iniciado el levantamiento armado de 1994 en Chiapas, Carlos Salinas destituyó a Patrocinio González, ex gobernador de ese estado, como secretario de Gobernación y puso ahí al propio Jorge Carpizo. En 1995, Ernesto Zedillo nombró al segundo titular de la CNDH, Jorge Madrazo, como comisionado para la Paz en Chiapas que era entonces un asunto

---

<sup>122</sup> A la postre Segreste fue designado por el gobernador Ulises Ruiz como secretario de Seguridad Pública de la entidad, aunque su marcada ineficiencia le valió un paso sumamente breve por el cargo.

de primera importancia para el gobierno y, posteriormente, cuando su procurador perdió credibilidad por un manejo poco serio de los magnicidios de 1994, el propio Madrazo fue designado procurador general.

En Oaxaca se ha observado el mismo fenómeno. Después de que estalló el conflicto del 2006, el gobernador Ulises Ruiz tuvo que hacer un reacomodo de piezas y buscó apoyo en los ex titulares de la CEDDHO, designando a Evencio Nicolás Martínez procurador de Justicia Estatal y a Sergio Segreste titular de Seguridad Pública. Otros, como las titulares de las Comisiones de San Luis Potosí y Veracruz, ya habían sido funcionarias públicas y posiblemente su paso por sus respectivos OPDH sea visto como un momento intermedio de su carrera política. Así mismo es sabido que José Luis Soberanes ambiciona ser ministro de la Corte y Emilio Álvarez busca ser titular de la CNDH.

Todas estas búsquedas, rejugos, intereses y proyectos delimitan la actuación de los titulares y sus redes son definitorias del modelo que buscan perfilar en su institución, la actuación que despliegan y su uso discrecional de recursos de manera diferenciada de caso a caso. En el último capítulo trataremos de esbozar quiénes son los titulares de estos organismos y buscaremos relacionar su identidad con el tipo de desempeño que hemos mostrado en los capítulos anteriores.

## Presentación

El capítulo anterior mostró que la calidad del funcionamiento de los OPDH varía mucho de un organismo a otro, aunque en términos generales se puede decir que en todos hay problemas en su aproximación con el modelo ideal de *Ombudsman*, además de que en sus actividades hay una preeminencia del contexto político sobre el contexto del caso. Existen modelos tendientes a hacer de la vigencia de los derechos humanos una prioridad que permea sus actividades y orienta sus tendencias, mientras que otro modelo privilegia el formalismo, como forma de simulación, y favorece las acciones de las redes políticas a las que se asocian o utilizan sus facultades en función de la coyuntura política o de su situación personal.

Dado que, desde el punto de vista normativo, los avances en la definición de lo que debe ser un OPDH sí sigue una tendencia progresista y las diferencias son más bien matices poco significativos, nuestra pregunta se ha dirigido hacia la acción sustantiva. Una explicación válida de este funcionamiento diferenciado y del bajo desempeño generalizado de los OPDH debe buscarse en los mismos OPDH y en los campos que cruzan con su actividad, particularmente el campo de las instituciones públicas del país. En otras palabras, esto se realiza examinando su composición interna así como su inserción en el sistema político.

Desde nuestra perspectiva, la garantía de un buen funcionamiento de las Comisiones de derechos humanos pasa por dos elementos fundamentales:<sup>123</sup> por un lado, la existencia de mecanismos claros y preestablecidos para la elección de los titulares de los OPDH y, por otro lado, la necesidad de autoridad moral y legitimidad ante la sociedad del Presidente, como una condición para el ejercicio de su especializada tarea de investigar y denunciar conductas públicas contrarias a los derechos humanos.

Ambos requisitos cierran la pinza que hace posible que el *Ombudsman* tenga éxito al emitir sus señalamientos y recomendaciones ante la sociedad. La autoridad moral no significa que sus resoluciones sean de carácter moral, sino que, dado su prestigio institucional, la opinión del *Ombudsman*, siempre fundada en derecho, es presumiblemente coherente y por ello irrefutable en sus contenidos por parte de las autoridades a las que advierte o señala como responsables de violaciones a los derechos humanos, a fin de que reconozcan sus errores y los reparen.<sup>124</sup>

Hasta este momento hemos mostrado los requisitos de un modelo, de tipo ideal, que representa de manera fundada el tipo de *Ombudsman* al que aspiramos. Los precedentes capítulos nos sirvieron para esbozar, desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, la distancia relativa entre el modelo y las prácticas de algunas de estas instituciones. En este último capítulo buscamos relacionar dichas prácticas con la forma en que se estructuran internamente los OPDH y con la ubicación y posición de sus titulares. Es decir, que atendemos a dos perspectivas:

<sup>123</sup> Como lo hacen observar Rodríguez Manzo y Cano en Rodríguez, G., y L.M. Cano, 2006, *Un Ombudsman Modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*, Fundar, Centro de análisis e investigación, México, p. 28.

<sup>124</sup> Acuña Llamas, F., J., 2003, *La CNDH una institución a medio camino. Frentes críticos a su estatuto jurídico inconcluso*, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 98.

por un lado, la dimensión orgánica de los OPDH, a través de un análisis de los órganos que los integran, análisis (que en algún sentido iniciamos en el Capítulo I), y de sus modalidades de elección. Por otro lado, nos interesamos en el perfil de los titulares como un elemento clave para comprender la manera en que la institución se perfila, en relación a las características de éste, y cómo el titular hace uso de sus funciones y competencias, es decir, cómo ejerce su autoridad moral.

## I. Dimensión orgánica interna

En este apartado buscamos mostrar una línea de respuesta a nuestra pregunta inicial de por qué los OPDH de México, a pesar de un desarrollo normativo importante y sustantivo, no logran un desempeño que responda a las preocupaciones de la sociedad y permita prevenir o, en su caso, corregir los abusos de la administración pública y contribuir a la reducción de las violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos(as). Para ello, en un primer momento, profundizamos en el análisis de lo que son los OPDH. En otros términos, tratamos de mostrar cómo la forma en que se integran los diferentes órganos que componen los OPDH proporciona elementos de explicación del funcionamiento limitado de los mismos.

En esta perspectiva, analizaremos dos elementos relativos a esta línea argumentativa: los procesos de elección de los titulares de los OPDH y la composición de los consejos consultivos o consejos ciudadanos.

### 1.1. Requisitos de elección de los titulares

De manera general, podemos distinguir la existencia de dos tipos de modalidades para el nombramiento del presidente(a) de un OPDH: Designación del titular en la cual interviene de manera relativamente directa el Poder Ejecutivo;<sup>125</sup> o una elección exclusiva del Congreso.<sup>126</sup> Existe una tercera modalidad de elección del presidente de un OPDH, aunque poco difundida, implementada en Tlaxcala y Morelos, en la cual el titular es electo por el consejo consultivo de entre sus miembros.

En primer lugar, para ser elegibles, las personas que se presentan como candidatos a la presidencia de un OPDH deben cumplir con una serie de requisitos legales formalmente establecidos en las leyes correspondientes de cada OPDH. Estos requisitos remiten a cumplir con ciertas características objetivas, tales como la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento, la de residencia previa en la entidad federativa, la de cumplir con una edad mínima, la exigencia de una carrera universitaria que corresponde en la mayoría de los casos a la de abogado, la exigencia de no contar con antecedentes penales y la separación efectiva de cargos públicos.<sup>127</sup>

Sin embargo, estos requisitos no siempre son justificables desde una perspectiva democrática, atentando contra uno de los principios señalados en el modelo de *Ombudsman* ideal: el de la pluralidad. Estas condiciones implican la exclusión de ciertos ciudadanos (los naturalizados, los no abogados, los jóvenes, etc.) y no garantizan un real distanciamiento de las redes de poder político. Por otro lado, la necesidad de tener conocimientos y experiencia en materia de derechos humanos y en su promoción y defensa práctica como pauta principal para ser titular de los OPDH está poco enfatizada en la mayoría de los ordenamientos estatales.

Entre las legislaciones estatales que mencionan este requisito, tenemos la legislación de Aguascalientes que menciona que el candidato a la presidencia del OPDH deberá “manifestar interés en la defensa de los derechos humanos” (artículo 11 de la Ley); la de Baja California que menciona que el candidato a presidente deberá “poseer

<sup>125</sup> Es el caso de los estados de Guerrero (donde, además, el titular es vitalicio), Nuevo León, Tabasco y Tamaulipas.

<sup>126</sup> Todos los demás estados de la República, así como el nombramiento del titular de la CNDH.

<sup>127</sup> Rodríguez, G., y L.M. Cano, 2006, *Un Ombudsman Modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*, Fundar, Centro de análisis e investigación, México, p. 10-17.

título profesional legalmente expedido que lo acredite como licenciado en derecho, o demostrada capacidad y experiencia en la defensa, difusión y promoción de los derechos humanos” (artículo 7° de la Ley); la del DF que menciona que el presidente debe “poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos y del marco normativo vigente para el DF en esta materia” (artículo 8°); la de Guanajuato precisa que el presidente debe “gozar de reconocido prestigio profesional y personal, así como en la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos” (artículo 11); la de Jalisco menciona que el candidato a presidente deberá “tener título preferentemente de abogado o licenciado en derecho, o en su caso de carrera afín con conocimientos suficientes en materia de derechos humanos y del sistema jurídico normativo vigente en el estado de Jalisco” (artículo 25); la de Sonora, que estipula que el candidato debe “poseer en la fecha de su nombramiento con antigüedad mínima de cinco años, con título profesional legalmente expedido que lo acredite como licenciado en derecho o demostrada capacidad y experiencia en la defensa y promoción de los derechos humanos” (artículo 10); la de Veracruz estipula que el candidato debe “poseer al día del nombramiento, título de licenciado en derecho expedido por autoridad o por institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de cinco años, y contar con estudios de postgrado o con experiencia profesional en derechos humanos” (artículo 16); la de Zacatecas, el candidato debe “tener preferentemente título de licenciado en derecho y haberse distinguido en la defensa y promoción de los derechos humanos” (artículo 11).

A nivel nacional, la ley de la CNDH estipula en su artículo 9 que para ser electo presidente de la CNDH, el candidato deberá “contar con experiencia en materia de derechos humanos o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales”.<sup>128</sup>

Es decir, entre los OPDH monitoreados por Fundar, el DF, Jalisco, Veracruz y la CNDH cumplen con un procedimiento legal de elección que toma en cuenta las capacidades de los candidatos en materia de derechos humanos. Pero, aun así, la mayoría de ellos se refieren principalmente a que los candidatos sean licenciados en derecho, y el conocimiento de los derechos humanos es sólo una alternativa en caso de que no cuenten con dicho título. Además, ni la recién reformada ley de la Comisión de Oaxaca (2007) integra este aspecto como requisito para la elección del presidente.

## 1.2. Procedimientos de elección

Un mecanismo importante para garantizar una verdadera participación ciudadana en los OPDH, consiste en la efectiva ciudadanización de la elección del *Ombudsman*. Según Cano y Rodríguez, el requisito fundamental y suficiente es la efectiva participación ciudadana y su carácter vinculante u obligatorio para las demás autoridades involucradas en la elección del *Ombudsman*.<sup>129</sup> Sin embargo, la sola circunstancia de que se otorguen derechos de participación a diversas organizaciones de la sociedad civil no es en sí suficiente, si no se toman precauciones elementales para garantizar la colaboración de instituciones serias, profesionales, con cierta trayectoria en la lucha por los derechos humanos y realmente independientes.

Además, la representatividad de estas organizaciones debería estar acompañada de la exposición pública de los motivos para preferir a uno u otro candidato a la presidencia. Este requerimiento no sólo es deseable entre los actores privados, sino necesario constitucionalmente en el caso de las autoridades, que deberían ser obligadas a informar con transparencia de los motivos que sustentan sus decisiones. Estas medidas realmente democráticas garantizan la pluralidad a la que antes nos referimos y ahí hay una deficiencia en relación al *Ombudsman Ideal*, no sólo en las prácticas de elección, sino en las propias definiciones normativas.

<sup>128</sup> Artículo 9, fracción III de la Ley de la CNDH. <http://www.cndh.org.mx/normat/legfederal/NIArticulos.Asp?Clave=210,20>

<sup>129</sup> *Op. Cit.*



En 2004, en la última elección del *Ombudsman* nacional, el Senado votó por la reelección del Presidente titular de la CNDH por un nuevo periodo. Antes de la elección, la Comisión de Derechos Humanos del Senado solicitó que se propusieran aspirantes por escrito, pero no llevó a cabo un debate público y serio respecto de las propuestas. Simplemente hizo pública una lista de los grupos de la sociedad civil que respaldaban a cada candidato, llegando a la conclusión que “un número representativo” había apoyado al Presidente titular.<sup>130</sup>

En las demás comisiones monitoreadas, el procedimiento es aún más opaco, ya que no sólo no se publica información respecto a los motivos de la elección, ni por parte de los actores privados ni de las autoridades, sino que tampoco se puede saber, de manera pública, cuáles OSC han dado su apoyo a los distintos candidatos(as).

Para entender las pautas de esta evolución del procedimiento de elección del *Ombudsman*, es importante considerar que los OPDH fueron creados a principios de los años 1990, como órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación y sus correlativos en los estados en que se fueron instituyendo. La autonomía legal de la que disfrutaban hoy en día es un logro reciente.<sup>131</sup> Dicho esto, el análisis anterior de los procedimientos de elección muestra que no están favoreciendo la autonomía de los OPDH, que por otro lado establece la Constitución. Esto muestra que otros pasos faltan por cumplirse para garantizar la plena autonomía e independencia de estos organismos públicos.

Sin embargo, en Oaxaca la tendencia es contraria al modelo de pluralidad y participación que hemos planteado. En la reciente reforma a la Ley de la CDHO en diciembre del 2007, no se establecen criterios de participación ciudadana, pluralidad en el consejo, publicidad en el proceso, ni obliga a que la selección de los titulares se haga con base en una motivación razonada respecto a los criterios que sirvieron para designar a un candidato por encima de otros. Como veremos, el resultado es que el titular sigue siendo una persona estrechamente vinculada al sistema político-institucional.

Así, la institucionalización de la autonomía e independencia de los titulares de los OPDH frente al poder político sigue siendo débil y hace de la autonomía un ejercicio que dependa de la materia y el contexto de los casos específicos. Queda entonces abierta la posibilidad de que los presidentes de los OPDH sean escogidos por acuerdos políticos entre los distintos actores de ese campo en la entidad y no por sus capacidades y compromisos con la protección y promoción de los derechos humanos. Más en una entidad como Oaxaca donde se mantiene el viejo régimen en el cual el titular del ejecutivo está por encima de los otros poderes. En otros términos, sigue existiendo una relación fuerte entre el poder político y el órgano de defensa de los derechos humanos, que puede ser instrumentalizada a favor o no de estos derechos. Veamos dos ejemplos diferentes.

En Jalisco, la última elección del *Ombudsman* ilustra claramente la hipótesis de instrumentalización negativa de una débil institucionalización de la autonomía de los OPDH. Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, electo en junio de 2007, fue impulsado principalmente por la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México (Concaam) y varios otros gremios de abogados, organizaciones que no representan intereses ciudadanos, ni están cercanas al movimiento de derechos humanos o con alguna representatividad de la sociedad civil.<sup>132</sup> Además, como lo señala el CEPAD, varias candidatas tenían un perfil mucho más adecuado para el ejercicio del cargo de *Ombudsman*, pero esto no fue valorado por el Congreso. Finalmente, un último elemento que vino a enturbiar el procedimiento

<sup>130</sup> Un grupo de organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se encuentra Fundar, ha promovido acciones judiciales en contra de esta decisión del Senado y, después de que la Suprema Corte haya declarado que los tribunales no pueden evaluar la manera en que se lleva a cabo una elección por parte del Poder Legislativo que tiene esta facultad constitucional (Amparo en revisión 614/2006, Amparo en revisión 471/2006, Amparo en revisión 1523/2006), el caso se encuentra actualmente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>131</sup> El decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 102 de la Constitución dotando de autonomía plena a la CNDH es del 8 de junio de 1999.

<sup>132</sup> El CEPAD documentó los apoyos recibidos por Felipe Álvarez Cibrián y menciona que de las 63 organizaciones que apoyaron su candidatura, solamente tres son OSC. Esto significa claramente que Álvarez Cibrián no cuenta con el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil que tienen trabajo en derechos humanos sino solamente de sus colegas de profesión que surge de su trayectoria como abogado y destacado litigante, pero no del compromiso por la defensa de los derechos humanos, ni del trabajo con víctimas de violaciones a los mismos.

de elección de Felipe Álvarez Cibrián fue la intervención muy directa del gobernador del estado en el proceso de elección en el Congreso.<sup>133</sup>

Por otra parte, la elección de Emilio Álvarez Icaza, en 2002, como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se presenta como la elección de un *outsider* de las redes político-partidistas y nos ilustra la instrumentalización positiva de la débil institucionalización de la autonomía de los OPDH. El proceso de selección duró dos meses y dio lugar a un verdadero debate público. A la convocatoria pública respondieron 49 candidatos, de los cuales 34, por primera vez, fueron convocados a una audiencia pública ante periodistas y diputados. De esos 34 quedaron 9 que pasaron a una segunda ronda de audiencia, esta vez individual y pública.

De ahí continuaron 5 candidatos y luego 3, de esta terna ganó las votaciones Emilio Álvarez Icaza,<sup>134</sup> reuniendo los votos de todos los partidos presentes en la Asamblea Legislativa, a excepción del PRI. Álvarez Icaza contó con el apoyo de muchas OSC, pero otras que se le opusieron tuvieron la oportunidad de ser escuchadas y tomadas en cuenta. Al final, por lo menos dos de los últimos tres candidatos eran personas ampliamente ligadas al movimiento de los derechos humanos en México y con una reconocida e importante trayectoria tanto en medios ciudadanos como académicos.

Es decir que Emilio Álvarez Icaza resulta electo siendo el candidato de un consenso político entre el PRD y el PAN. Proveniendo de la sociedad civil y de las organizaciones que han luchado por la democratización política de México, y aunque no haya tenido todo el apoyo de las OSC en esta elección, su trayectoria y su perfil político sugieren numerosos puntos de acuerdo con la fuerza política dominante, en este momento, en el gobierno del Distrito Federal, el PRD.

Estos dos casos muestran cómo la frágil institucionalización de los mecanismos de elección de los titulares de los OPDH puede servir a los intereses del poder político y traer riesgos para la cuestión de los derechos humanos, cuando aquéllos no son parte de la agenda política del grupo que ocupa el poder.

Así, si la cuestión de la autonomía de la titularidad de los OPDH se encuentra en un proceso aún incipiente de consolidación, el análisis de la integración del Consejo Consultivo de los OPDH, órgano presuntamente ciudadano, muestra otro tipo de límites a la autonomía orgánica de los OPDH.

### 1.3. Composición de los Consejos de los OPDH

Como ya se mencionó, los OPDH fueron creados en un momento histórico de la vida política de México en el cual se buscaba una incipiente democratización de la vida política nacional. Para lograr este objetivo, la participación ciudadana representó un elemento clave del nuevo andamiaje institucional y fue resultando en nuevos órganos "autónomos" (IFE, COFECO) dirigidos por personas que estuvieran en términos estrictos fuera del campo político-partidista y conformando un Consejo Ciudadano. La participación ciudadana se convirtió así en un ingrediente indispensable de un OPDH, pues le otorgaba la legitimidad social necesaria para el desempeño de óptimo de sus funciones. Es así que los Consejos de los OPDH incorporan en éstos a personajes reconocidos por su trayectoria o, bien, por representar a sectores mayormente discriminados.

En lo que respecta especialmente a los OPDH, los consejos tienen nombres diferentes, lo que da una indicación parcial del papel originario que se le había conferido. No es neutro que el consejo se llame Consultivo como en el caso de la CNDH y de Veracruz, o Ciudadano en el caso de Jalisco o, sencillamente, Consejo en el caso de las demás Comisiones (DF, Oaxaca y San Luis Potosí).

<sup>133</sup> Ver las numerosas notas periodísticas relacionadas con el tema en la prensa local. <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/06/29/index.php?section=politica&article=003n1pol>

<sup>134</sup> Los demás candidatos eran Miguel Sarre e Ignacio Carillo Prieto.

Por lo tanto, analizar la composición del Consejo de un OPDH constituye un indicador interesante para evaluar el grado de autonomía y pluralidad del órgano defensor en relación con el poder político, a través de su nivel de ciudadanización. En efecto, ha sido en los OPDH donde nació el llamado proceso de “ciudadanización” de los consejos que presiden estas instituciones, proceso a través del cual se trata de incorporar a este tipo de organismos a personas, ciudadanos independientes y con una trayectoria de participación cívica, verificable, de no compromiso partidario y/o gubernamental.<sup>135</sup>

### 1.3.1. La CNDH

El Senado de la República tiene la responsabilidad de elegir a los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH a través de una de sus comisiones, en este caso la de derechos humanos. Como en el caso de la elección de su titular, la ley requiere que el Senado realice una consulta entre los grupos de la sociedad civil antes de tomar su decisión.<sup>136</sup> Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos del Senado no ha ido desarrollando estándares claros, transparentes, incluyentes y plurales para esta elección.<sup>137</sup>

Durante la elección de dos miembros del Consejo Consultivo en el año 2006, la Comisión de Derechos Humanos del Senado, contraviniendo lo dispuesto en la ley llevó adelante un proceso a puerta cerrada, limitando la participación ciudadana<sup>138</sup> y permitiendo al Presidente titular de la Comisión integrar un Consejo a su modo. En el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Senado no se fundamentaron de manera exhaustiva los criterios que sustentaron la decisión del Senado. Además, en la lista de organizaciones promoventes figuraron asociaciones ajenas al movimiento de los derechos humanos, de algunas, incluso, no hay forma de corroborar su existencia.

Este proceso de elección ha sido auscultado por Fundar a través de la presentación de una solicitud de información, lo que ha permitido establecer:<sup>139</sup> no existen cartas de postulación de candidatos de parte de las OSC, sino solamente una lista de las OSC; no se han realizado comparecencias de los y las candidatas ni de las OSC promoventes, y mucho menos existe una relación de los criterios para la decisión final.

Estos hechos son particularmente graves, ya que significan que la Comisión de Derechos Humanos del Senado no ha tomado en cuenta las advertencias sobre las insuficiencias señaladas en los procesos anteriores, contribuyendo a minar aún más la legitimidad y el papel del Consejo Consultivo de la CNDH y su propia legitimidad como órgano controlador de los Derechos Humanos y el buen funcionamiento de los OPDH.

En diciembre de 2007, la Comisión de DH del Senado debió elegir nuevamente a dos consejeros, pero, a la fecha, el proceso sigue inconcluso.<sup>140</sup> En consecuencia, las dos consejeras que iban a ser sustituidas siguen en su cargo, poniendo al Consejo Consultivo en una situación de vacío jurídico, ya que ninguna reglamentación contempla este escenario en el cual no hubo elección ni ratificación. Además, respecto a los candidatos, se ha provocado la violación de la garantía de legalidad establecida en los Artículos constitucionales 14 y 16, a la par que ha propiciado una vulneración indirecta al derecho a contender a cargos públicos diversos a los de elección popular, en igualdad de circunstancias, que prevé la fracción II del Artículo 35 constitucional.<sup>141</sup>

<sup>135</sup> Regalado, J., y M. P. Moloeznik, 2007, *Derechos Humanos y alternancia política (1993-2006)*. El caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, CIESAS-Universidad Veracruzana, México, p. 80.

<sup>136</sup> Artículo 18 de la ley de la CNDH.

<sup>137</sup> Tampoco para la elección del titular de la CNDH. Ver apartado precedente.

<sup>138</sup> Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., “Falta de transparencia de la Comisión de Derechos Humanos del Senado que preside Rosario Ibarra de Piedra”, *Comunicado de Prensa núm. 28*, 15 de febrero de 2007.

<sup>139</sup> Para el relato completo del monitoreo de Fundar al respecto, ver Checa Gutiérrez, I., 2008, *Un acercamiento al trabajo legislativo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, p. 36-38.

<sup>140</sup> Ver Lachenal, Cecile, y Miguel Moguel, (2008) ., “Un proceso inconcluso: la elección de dos lugares del Consejo Consultivo de la CNDH”, en *Curul 501*, Año 1, número 1, octubre 2008, en <http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/octubre2008/articulo4.html>

<sup>141</sup> Argumentos desarrollados por el equipo de litigio estratégico de Fundar en los amparos promovidos por algunos de los candidatos consejeros en Octubre de 2008 en contra de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.

A un año de esta convocatoria fallida, y en esta situación totalmente inédita e ilegal, Fundar ha representado a algunos candidatos, promoviendo recursos de amparo contra la omisión del Senado. Sin embargo, el juzgado segundo de distrito en materia administrativa en el DF ha desechado el amparo por estimarlo improcedente, retomando la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte, la cual no admite la competencia de los tribunales para evaluar el cumplimiento de obligaciones del Poder Legislativo. Este vacío legal y falta de responsabilidad, tanto del Legislativo como del Judicial para subsanarlo, permitió que, en el año 2008, se repitiera el absurdo que la Comisión de Derechos Humanos del Senado no eligiera nuevos consejeros en la CNDH.

Actualmente, el Consejo Consultivo de la CNDH está conformado por diez personas que deben gozar de “reconocido prestigio en la sociedad”, y de los cuales al menos 7 no pueden ser funcionarios públicos.<sup>142</sup> No existe ningún requisito específico respecto a la representación de las minorías, de grupos vulnerables, ni de ningún otro sector social y tampoco en términos de equidad de género.<sup>143</sup> El Consejo está formado por los siguientes miembros:

Dra. Paulette Dieterlen Struck. Filósofa, directora y profesora del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

Sr. Joaquín López-Dóriga. Periodista y conductor de un noticiero nocturno.

Dr. Héctor Fix-Zamudio. Jurista e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Lic. Miriam Cárdenas Cantú. Ex consejera del OPDH de Coahuila.

Dr. Miguel Carbonell Sánchez. Investigador del IJJ-UNAM.

Dr. Ricardo Pozas Horcasitas. Sociólogo, profesor de la UNAM.

Dra. Juliana González Valenzuela. Filósofa, profesora en la UNAM.

Dra. Graciela Rodríguez Ortega. Psicóloga, profesora en la UNAM.

Dra. María Patricia Kurczyn Villalobos. Jurista en el IJJ-UNAM donde coordina el área de derecho social.

Dr. Fernando Serrano Migallón. Jurista e historiador, profesor en la Facultad de Derecho de UNAM.

Lo que se puede observar de este Consejo Consultivo es una fuerte homogeneidad social, al ser la mayoría académicos de la UNAM, a donde también pertenece el Presidente de la Comisión, al igual que dos de sus antecesores. Más aún, 3 de los 10 actuales consejeros pertenecen al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y 3 de los cuatro presidentes de la CNDH provienen de este mismo instituto. En otros términos, la composición del Consejo Consultivo es poco representativa de la pluralidad de la sociedad, y en cambio sí representativa de una cierta élite intelectual del país, sobre todo de juristas, forjados en un modelo conservador. Tanta homogeneidad sociocultural sugiere la hegemonía de una concepción de los derechos humanos.

El mandato legal del Consejo Consultivo consiste en establecer los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprobar su reglamento interno, opinar sobre el proyecto de Informe anual que el Presidente presente al Congreso, solicitar e éste información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o que haya resuelto, y conocer el informe respecto al ejercicio presupuestal.<sup>144</sup> Es decir, las funciones del Consejo Consultivo son bastante amplias y permiten, en teoría, a los consejeros jugar un papel activo en el desempeño de la Comisión, tanto a nivel de controles, como de orientación de su trabajo sustantivo.

Sin embargo, es muy difícil indagar en el trabajo de los consejeros, ya que el Consejo es un órgano poco transparente. Por un lado, sus reuniones son cerradas al público y, por otro, la única fuente de información posible que constituyen las actas del Consejo, sólo se publican desde 2007, a petición de Fundar, y registran las sesiones desde 2005. El análisis de estas actas, que hizo *Human Rights Watch* en su último informe, “*La CNDH de México, una evaluación crítica*” (2008), sugiere que no se produce un debate muy interesante en el seno del Consejo Consultivo, toda vez que los consejeros no hacen preguntas ni comentarios.<sup>145</sup> De ser así esto reforzaría la hipótesis de que tan poca pluralidad del Consejo no favorece el debate interno del Consejo de la Comisión.

<sup>142</sup> Artículo 17 de la Ley de la CNDH.

<sup>143</sup> Al respecto cabe señalar que aunque no sea un requisito legal, la equidad de género ha sido integrado como un criterio por la Comisión de Derechos Humanos del Senado para el proceso de selección de los candidatos a consejeros.

<sup>144</sup> Artículo 19 de la ley CNDH.

<sup>145</sup> Human Rights Watch, La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una evaluación crítica, 2008, pp. 125-126.

Además de este elemento poco propicio para la discusión sustantiva del trabajo de la Comisión, cabe mencionar que el Consejo se ve muy tímido en hacer uso de sus facultades. Últimamente, el caso de la impugnación de la constitucionalidad de la ley de despenalización del aborto durante las 12 primeras semanas del embarazo en el DF,<sup>146</sup> reveló que una parte del Consejo no estuvo de acuerdo con la decisión del Presidente, pero éste ya había presentado la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, sin que la opinión de los consejeros representara un contrapeso interno. En este caso particular convergen dos factores que favorecen la poca acción del Consejo: por un lado, una tendencia a discutir pobremente las posturas de la Comisión; y, en segundo lugar, la práctica antidemocrática del Titular que ha mantenido el Consejo al margen de sus decisiones.

### 1.3.2. Los Consejos de las Comisiones locales: Jalisco y el DF

Más que un estudio exhaustivo de la composición de los Consejos de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, y del ejercicio de sus funciones, en este apartado buscamos destacar, por medio del análisis de algunos consejos, las diferentes formas de entender el papel del Consejo y de ejercer sus funciones de parte de los consejeros.

Como en otros temas, aquí encontramos una carencia en el ámbito de la transparencia, pues existe poco acceso a la información sobre la composición y el funcionamiento de los OPDH. La que existe es muy escasa y la que publican en sus portales, no va más allá de una presentación de la composición del consejo y de los currículos de sus integrantes, a excepción otra vez de la Comisión del DF, que al igual que ahora hace la CNDH, publica las actas de las reuniones ordinarias del Consejo.

Sin duda, este esfuerzo de publicidad del trabajo ciudadano del Consejo tiene que ver con la calidad y el peso de la participación ciudadana en la entidad. En el DF o en Jalisco, las exigencias de la ciudadanía son mucho más fuertes y la sociedad civil está mucho más organizada que en estados como Veracruz y Oaxaca. El Consejo funciona entonces como verdadera correa de transmisión entre la Comisión y la sociedad civil y no se reduce a ser una simple cámara de registro de las decisiones del Presidente titular.

#### 1.3.2.1. El Consejo Ciudadano de Jalisco

Según Regalado Santillán y Moloeznik, el Consejo Ciudadano de la Comisión de Derechos Humanos de Jalisco se planteó como una especie de representación de la sociedad civil, en la dimensión de los actores sociales consustanciados con la vigencia de los derechos fundamentales en la entidad.<sup>147</sup> De hecho, incluso el propio nombre del Consejo lo indica: es un Consejo Ciudadano, y no un Consejo Consultivo o un simple consejo como en la mayoría de los OPDH. Por lo tanto, se trata del órgano de participación ciudadana por excelencia que desarrolla actividades de suma importancia para el *Ombudsman* jalisciense, tales como el establecimiento de los criterios a los que tendrá que ajustarse el actuar institucional, y la fijación de lineamientos y posiciones sobre situaciones que afectan a los derechos humanos en Jalisco y sus municipios, mediante acuerdos tomados en las sesiones ordinarias y extraordinarias a lo largo del año.

Por tales motivos, resulta estratégico decidir quiénes integran el Consejo y quién lo preside. En la Comisión de Jalisco, la integración del Consejo Ciudadano está determinada por el artículo 14 de la ley de la Comisión, la cual prevé que "cada dos años y medio deberán ser sustituidos cuatro consejeros ciudadanos que tengan mayor antigüedad, con sus respectivos suplentes".

<sup>146</sup> Ver capítulo anterior.

<sup>147</sup> Regalado, J., y M. P. Moloeznik, 2007, *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006)*. El caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, CIESAS-Universidad Veracruzana, México, p. 81.

Jorge Regalado Santillán y Marcos Pablo Moloeznik han mostrado en su estudio de la Comisión de Jalisco, cómo el Consejo Ciudadano ha jugado un papel fundamental en la adopción, por parte de la Comisión, de posiciones más críticas hacia los gobernantes que han violado los derechos humanos y de mayor cercanía con los ciudadanos agraviados. Los propios consejeros en su mayoría han sido ciudadanos con una clara trayectoria de participación y compromiso cívico.<sup>148</sup> Los autores destacan en particular que, el mandato de Guadalupe Morfín Otero coincidió con la integración de un Consejo Ciudadano dominado por personas con pertenencias, vinculaciones y trayectorias políticas ligadas a la academia, el periodismo y la sociedad civil organizada. Después de la conclusión de este período que se conoció como la época de oro de la CEDHJ, el Consejo ha transcurrido por un proceso de “desciudadanización”.

En 2006, a pesar del muy corto plazo abierto para la convocatoria a elección de los consejeros en la renovación del Consejo Ciudadano de la Comisión,<sup>149</sup> las OSC lograron presentar cuatro candidatos que quedaron electos, de ocho miembros que tiene el Consejo Ciudadano. Sin embargo, el incidente suscitado en abril de 2008 con la renuncia de una consejera titular, ilustra las dificultades del Consejo para seguir jugando un papel ciudadano en una Comisión “retomada” por las redes políticas estatales, con un titular que no comparte convicciones y trayectoria con grupos de la sociedad civil. En este caso, la renuncia de la consejera debía provocar la titularidad de su suplente, pero fue ignorado por el presidente de la Comisión quien la sustituyó con un hombre cercano a él, faltando al procedimiento legal a que estaba obligado y violando los principios de equidad de género consagrados por el derecho internacional de los derechos humanos.

A pesar de esas dificultades internas, según Carlos Peralta Varela, este nuevo Consejo ha logrado tener cierta visibilidad en torno a la actuación de la Comisión actual, tomando acciones para aparecer públicamente y asumiendo posturas claras y pronunciamientos sobre temas y problemas de derechos humanos, realizadas a través de los medios de comunicación.<sup>150</sup> En este sentido, el Consejo organizó un concurso fotográfico sobre derechos humanos que sirvió de marco para identificar la percepción de los ciudadanos sobre los problemas de los derechos en Jalisco; se han emitido posicionamientos sobre la construcción de la presa Arcediano y la inactividad del Coesida. Por otro lado, el Consejo ha buscado tener mayor incidencia en la actuación cotidiana de la Comisión a través de la creación de comités temáticos o especiales, para atender casos específicos de violación (como el de violencia intrafamiliar y el Comité temporal para el seguimiento del caso Coesida).

Al final, el Consejo Ciudadano de la comisión de Jalisco parece buscar asumir el papel de una mayor presencia en la actuación de la Comisión y en la definición y seguimiento de los problemas relacionados con los derechos humanos atendidos por ésta.

### 1.3.2.2. El Consejo de la Comisión del Distrito Federal

El Consejo de la Comisión del DF está integrado por diez miembros, electos con carácter honorario cada 5 años. Los consejeros son electos, desde la reforma de 2003, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siguiendo un procedimiento que incluye comparecencias y audiencias de los candidatos, aunque éstas no sean públicas como lo exige la Ley de la CNDH, aunque de hecho tampoco se cumpla.

Según los términos del artículo 11 de la Ley de la CDHDF, “cada año deberán ser sustituidos los dos miembros de mayor antigüedad del Consejo”. Los miembros del Consejo podrán ser reelectos por un segundo periodo inmediato.

---

<sup>148</sup> *Ibid*, p. 82-83.

<sup>149</sup> El CEPAD reportó que la convocatoria fue abierta un lunes y cerrada el viernes de la misma semana, sin que hubiera mucha publicidad con el fin de permitir a las OSC enterrarse y prepararse para el proceso. Ver <http://www.cepad.org.mx/panel/pdf/17%20Osc%20consejo%20CEDHJ.pdf>

<sup>150</sup> Peralta Varela, Carlos, “ La Comisión Estatal de Derechos Humanos: ¿continuidad o reforma?: principios de análisis sobre la transición a partir de información obtenida en 2007”, en CEPAD, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2007-2008*, 2008, pp. 190-203.



La misma ley ofrece ciertas garantías de representación y presencia al Consejo en la Comisión: por un lado garantiza una representación equitativa de género al estipular que el Consejo en su conjunto no podrá estar compuesto por más del 60% de personas del mismo sexo y, por otro lado, dispone que al menos siete de los integrantes del Consejo no deberán ejercer algún cargo o función como servidor público.

Además, la legislación especifica varios puntos relativos al procedimiento de las reuniones y de las condiciones necesarias para adoptar decisiones vinculantes. Cabe señalar una función fundamental del Consejo que consiste en aprobar el presupuesto de egresos de la Comisión, además de poder hacer propuestas de acciones y medidas al Presidente "que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos".

Según Alejandro Monsiváis Carrillo, "los consejeros y consejeras de la Comisión han sabido ejercer sus facultades y ampliarlas [así como] tener una continua e importante presencia pública".<sup>151</sup> Del análisis de la composición de los Consejos de la Comisión desde 1993 hasta el 2005, el autor muestra que el perfil de los consejeros tiene rasgos comunes, consistentes en una trayectoria profesional marcada por un fuerte compromiso con el desarrollo de una cultura pública democrática en el país. Los diferentes integrantes han sido figuras ampliamente reconocidas por su desempeño en diversos campos profesionales (artes, literatura, abogacía, periodismo, etc.), pero tienen como denominador común su lucha por la legalidad, la pluralidad y la inclusión.

No existen estudios enfocados especialmente al análisis de la acción del Consejo de la Comisión para poder evaluar su proactividad, sin embargo los informes anuales y las actas del Consejo proveen datos interesantes. Así, si una buena parte del trabajo del Consejo está dedicada a aspectos administrativo-normativos de la Comisión, también trata de puntos que tienen que ver más directamente con posiciones sobre cuestiones de derechos humanos. Tal es el caso del acuerdo número 17/2007 que aprueba que la Comisión, a pesar de la solicitud del PAN, no ejerza la acción de inconstitucionalidad contra el decreto de reforma del código penal para el Distrito Federal que prevé la despenalización del aborto en las primeras 12 semanas de embarazo. Por otro lado, en agosto de 2007, el Consejo se pronunció porque el Presidente de la Comisión le dé seguimiento y lleve a buen término el Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Estos ejemplos ilustran cómo el Consejo juega un papel activo en la agenda de la Comisión y del Presidente, y no actúa solamente como una entidad administrativa o grupo opaco, sino que toma posiciones claras sobre cuestiones sustantivas para la defensa y la promoción de los derechos humanos.

Los casos de la CNDH, de Jalisco y del DF muestran que para que el Consejo de un OPDH juegue un papel activo, es necesario que los procesos de nombramiento sean cuidadosos, que su composición sea plural y que las personas seleccionadas tengan verdaderamente una trayectoria de compromiso con la causa de los derechos humanos. Se pone así en evidencia la necesidad de asegurar a la ciudadanía un espacio consecuente en el proceso de nombramiento y, posteriormente, en la composición del Consejo.

## II. Perfiles de los titulares y redes de relación

En este apartado, analizamos rasgos de los perfiles de los titulares de los OPDH monitoreados en relación con sus variaciones de desempeño, con el fin de correlacionar el perfil del titular y el desempeño de la institución, para destacar algunos elementos importantes que aseguren la más amplia autonomía funcional de un OPDH.

El analizar los perfiles de los titulares no implica una visión que defienda la personalización de las instituciones. Sin

<sup>151</sup> Monsiváis Carrillo, A., 2007, El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006), CIESAS-Instituto de investigaciones Histórico-Sociales/Universidad Veracruzana, México, p. 41.



embargo, la precaria cultura política del país y el contexto organizativo poco institucionalizado que los caracteriza,<sup>152</sup> son factores determinantes para que la personalidad que esté al frente de una institución sea definitoria del modelo que ésta seguirá. Por consecuencia, el estilo personal de cada titular ayuda a explicar el funcionamiento de los OPDH.

El análisis se hace tomando en cuenta tres factores: la formación académica de los titulares, su historia personal y su trayectoria profesional.

A partir de entrevistas realizadas con los titulares de los OPDH monitoreados,<sup>153</sup> se pueden distinguir tres tipos de perfil entre los titulares de estos organismos: por un lado, uno corresponde a quien se ha acercado al tema de los derechos humanos a partir de una trayectoria profesional en ámbitos de gobierno o académico; un segundo que consiste en una comprensión de los derechos humanos desde la historia personal y la militancia en la sociedad civil y, finalmente, la persona ajena a los derechos humanos, pero vinculada a las redes políticas quienes, de hecho, negocian y definen el nombramiento.

En este documento, se presentarán solamente algunos de los hallazgos a partir de las entrevistas realizadas con los titulares de los OPDH monitoreados. Con el objeto de establecer similitudes y diferencias entre estos funcionarios públicos, se seleccionaron dos criterios: el peso del derecho y del formalismo jurídico en su formación y la influencia que ha tenido en su trayectoria la cercanía con la sociedad civil y las necesidades de los sectores vulnerables. Como antes hemos ido delineando, se van perfilando dos modelos de institución *Ombudsman* que corresponderían a estas características, lo que nos permite proponer una explicación respecto a la débil autonomía de los OPDH frente a las autoridades estatales y, en consecuencia, la calidad de su desempeño. Estos dos criterios también son importantes para deducir conclusiones en términos de redes de poder.

## 2.1. El peso del derecho

El 80% de los titulares de los OPDH de México son abogados, es decir son licenciados en derecho.<sup>154</sup> Ahora bien, si tomamos en cuenta que la enseñanza del derecho en el país es en extremo formalista,<sup>155</sup> podemos comenzar a entender el rumbo que paulatinamente han venido tomando estas instituciones.

De los seis OPDH monitoreados en esta investigación, cinco tienen a un titular que es abogado: la Comisión de San Luis Potosí, la de Oaxaca, la de Jalisco, la de Veracruz y la Nacional. La única excepción, dentro de esta muestra, es la Comisión del Distrito Federal, cuyo Presidente, Emilio Álvarez Icaza, es sociólogo.

Si en el caso de la Comisión de Veracruz, el ser abogado es un requisito legal para ser presidente,<sup>156</sup> en los demás casos como Oaxaca, Jalisco y la Nacional tener esta profesión es un requisito "preferencial" (el presidente debe "contar preferentemente con el título de licenciado en derecho") o inexistente (DF y San Luis Potosí).

Así, si de los seis OPDH monitoreados cinco tienen un presidente con formación en derecho y sólo uno cuenta con la obligación de elegir a uno que sea abogado, entonces tenemos que en las otras cuatro Comisiones se seleccionaron a abogados para ser presidentes, sin que impere obligación legal alguna. Este hecho es significativo

<sup>152</sup> Ver capítulo anterior.

<sup>153</sup> Con excepción del Presidente de la CNDH quien se negó expresamente a la entrevista, por la cual para configurar su perfil se recurrió a fuentes secundarias confiables.

<sup>154</sup> Ver Anexo 2.

<sup>155</sup> Fix-Fierro, Héctor, 2006, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, IJ-UNAM, 3 y ss, México; y Vázquez, Rodolfo (comp.), 2002, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Doctrina Jurídica Contemporánea, Distribuciones Fontamara, México.

<sup>156</sup> El artículo 16 de la Ley de la CEDH Veracruz prescribe que el presidente debe "poseer al día del nombramiento, título de licenciado en derecho expedido por autoridad o por institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de cinco años, y contar con estudios de posgrado o con experiencia profesional en derechos humanos".

de la representación que se hace de la función de presidente de un OPDH, es decir más un aplicador de normas que un defensor de derechos humanos. En el imaginario de los representantes políticos el *Ombudsman* tiene que ser egresado de la carrera de derecho, ya que esta profesión, por su formalismo y su interpretación estricta de las leyes, es típicamente la que salvaguarda el sistema.

La predominancia de esta representación trae consigo implicaciones fuertes para los OPDH en términos de su funcionamiento y de la concepción de los derechos humanos.

### 2.1.1. ¿Es lo mismo defender la legalidad que defender los derechos humanos?

Esta clara tendencia hacia el legalismo de los OPDH lleva a que en el imaginario de sus burocracias se asocie la idea de defender los derechos humanos con la idea del litigio, particularmente del litigio penal. Desde nuestra perspectiva, esta confusión va en detrimento de un concepto amplio de los derechos humanos en la medida que asimila la noción "derechos humanos" al derecho en general, cuando los derechos humanos, al ser una esfera particularmente protegida del orden jurídico, tienen características tanto sustantivas como procesales muy particulares.

Las diferencias son numerosas y no es aquí el lugar para abundar demasiado sobre este punto. Para solamente citar algunas y dar sustento al argumento presentado: los derechos humanos tienen un rango superior en la jerarquía de los derechos; las violaciones a los derechos humanos implican la intervención de un funcionario público, y sólo se reconocen como tales, en México, ante las instancias no jurisdiccionales que son los OPDH y en algunos casos especiales ante la Suprema Corte; la violación a los derechos humanos puede ser concebida como tal, aunque no haya un delito de por medio.

Por otro lado, el procedimiento ante los órganos no jurisdiccionales tendría que ser muy diferente al que se sigue ante los judiciales: debe ser ágil, no se necesita defensor ni representante legal, las quejas se reciben en cualquier forma (escrita u oral, de parte del interesado directamente o no); en fin, el procedimiento ante un OPDH tiene sus propios requisitos, mucho más flexibles y ágiles, que no tienen nada que ver con la rigidez y el formalismo del procedimiento penal.

Esta confusión tiene repercusiones importantes sobre el funcionamiento de los OPDH, ya que da pie a la posibilidad de la reproducción de los vicios que se generan en los procedimientos formales, como la exclusión de las víctimas del proceso, el uso de un lenguaje especializado, que sólo entienden los iniciados, el alto formalismo y tecnicismo de los procedimientos, la falta de investigación fáctica y la preeminencia absoluta de los conceptos legales. Todo ello conduce a dos consecuencias claras: uno, que los verdaderamente interesados en la controversia quedan excluidos y se convierten en "invitados de palo" de sus propios casos; y la segunda, que las resoluciones son tomadas bajo amplios márgenes de discrecionalidad generados por la exclusión e indefensión de las partes en el procedimiento.

A su vez, la presencia de este formalismo jurídico-legal, en la esfera de la defensa de los derechos humanos, permite entender la prevalencia de la defensa del sistema legal por encima de la defensa de los derechos humanos de los particulares que se observa en el análisis de las recomendaciones y posicionamientos de varios OPDH.

En el caso de la CNDH, vale recordar, entre otras, las recomendaciones a la Secretaría de Defensa Nacional emitidas por el *Ombudsman* en julio de 2008<sup>157</sup> por violaciones a los derechos humanos de civiles. Estas recomendaciones fueron analizadas en su momento por Fundar, señalando que si bien representaban un avance en términos de independencia y autonomía de la CNDH, su alcance era limitado, pues no estaba atendiendo a ninguno de los

<sup>157</sup> Recomendaciones 29/2008 a 36/2008 del 11 de julio de 2008. <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>

problemas estructurales que generaban este tipo de violaciones<sup>158</sup>. Varias deficiencias fueron identificadas, pero en términos de formalismo excesivo en la interpretación jurídica, dos puntos merecen ser subrayados:

En primer lugar, la CNDH no cuestiona la jurisdicción militar a pesar de que los delitos fueron cometidos en contra de civiles, sino que, en respuesta a este cuestionamiento hecho por Fundar,<sup>159</sup> defiende el fuero militar a partir de un razonamiento de apego a la legalidad constitucional en detrimento de las recomendaciones y de los estándares internacionales que insisten en que las violaciones a derechos humanos de civiles cometidas por elementos militares sean atribución exclusiva de la jurisdicción civil. En otras palabras, el Ombudsman no aprovechó la oportunidad que representaban estas recomendaciones para empujar los cambios legales y/o constitucionales que el país requiere para adecuar su marco legal al derecho internacional de los derechos humanos, demostrando una inercia que le impide hacer evolucionar el marco constitucional hacia una mayor vigencia de los derechos humanos.

En segundo lugar, ninguna de las recomendaciones buscó inhibir las prácticas de detención arbitraria denunciadas. Dada la indefinición de la facultad constitucional de “detención en flagrancia”, era necesario que la CNDH insistiera en el establecimiento de criterios para este supuesto, de tal forma que se prevenga la criminalización de fenómenos sociales como la migración y la protesta, así como el abuso por parte de quien detenta esta facultad. En este caso la CNDH volvió a preferir adaptarse a los límites del marco normativo existente que recomendar acercar el estándar nacional al internacional.

Finalmente, las recomendaciones de la CNDH quedan desconectadas del contexto particular en el cual se insertan y no permiten llegar a conclusiones más contundentes sobre lo que está pasando en el país en materia de derechos humanos, como consecuencia de la militarización en las estrategias de lucha contra la delincuencia organizada. La CNDH se limita a poner atención a casos particulares, cuando bien pudiera elaborar un informe más profundo y recomendar al Presidente de la República y a las dependencias relacionadas con esta estrategia de combate a la delincuencia que ajusten sus políticas en aras a la vigencia de los derechos humanos.

### 2.1.2. Formación en Derecho y red de poder

En su trabajo sobre la educación y el reclutamiento de los líderes políticos de México, Roderic Ai Camp, quien busca explicar la sorprendente estabilidad política del país, logra conclusiones que permiten entender a su vez las razones de la dominación de la figura del abogado como idónea para un cargo público, como es el de presidente de una Comisión de derechos humanos. En efecto, según este estudio, aunque existan “cambios en el grado de especialización entre los líderes políticos mexicanos [...] al mismo tiempo [existe] una continuidad de los patrones educativos tradicionales, el predominio de los abogados y de los graduados en la Universidad Nacional”.<sup>160</sup> Además, señala el autor, los miembros de la élite política tienden a reclutar en la misma carrera de la que provienen,<sup>161</sup> perpetuando así la presencia de los abogados en las estructuras administrativas del aparato estatal. Aunque desde 1988 los economistas han tomado el mayor protagonismo en la esfera pública, los abogados formalistas siguen dominando ciertos espacios del poder público y, sin duda, los OPDH se han convertido en uno de sus bastiones, junto con las procuradurías de justicia federal y de los estados.

El hallazgo de Ai Camp, cuya investigación abarca desde inicios del siglo XX hasta finales de los años 1970, da claves, entonces, para entender por qué los OPDH, instituciones nuevas, creadas a principios de 1990, han reproducido en su estructura administrativa los viejos patrones de la administración pública encabezada por abogados,<sup>162</sup>

<sup>158</sup> Ver boletín de prensa de Fundar n°86, “La CNDH emite ocho recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional por violaciones a los derechos humanos”, 18 de julio de 2008. [http://www.fundar.org.mx/quehacemos/boletines\\_prensa.htm](http://www.fundar.org.mx/quehacemos/boletines_prensa.htm)

<sup>159</sup> Ver “Observaciones de la CNDH al documento elaborado por Fundar titulado: La CNDH emite ocho recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional por violaciones a los derechos humanos”, 8 de agosto de 2008, <http://www.fundar.org.mx/pdf/contestacion.pdf>

<sup>160</sup> Ai Camp, Roderic, 1983, Educación y reclutamiento de los líderes políticos de México, Ed. Siglo XXI, México, p. 120.

<sup>161</sup> En este sentido, la UNAM había sido el sitio institucional más importante para el reclutamiento político. Ai Camp, *ibid*, p. 16.

<sup>162</sup> *Ibid*, p. 120.

que tiende a un formalismo insubsistente y a un uso patrimonialista de la institución. Con el desplazamiento que desde los años noventa han tenido los abogados tradicionales de los más altos niveles de gobierno y que en su mayoría ocupan economistas y demás funcionarios caracterizados como tecnócratas, los abogados de viejo cuño han formado algunos nichos en donde se siguen reproduciendo. Es decir, todo indica que en este campo, el reclutamiento de los servidores públicos sigue siendo dominado por consideraciones de pertenencias a grupos de poder y ligados a una profesión.

Otro factor que aparece como relevante en relación al desempeño de los titulares de los OPDH, es su cercanía con procesos de la sociedad civil. La cercanía o distancia de estos procesos tiene una correlación con el margen de autonomía con el cual ejercen su función, ya que la defensa y promoción de los derechos humanos toma, desde esta perspectiva, un sentido mucho más amplio que el que se le da desde la perspectiva legal formalista que se acaba de analizar. En el amplio campo social de los derechos humanos, la concepción de estos derechos como logro y construcción de la sociedad civil frente al Estado, a partir de su propia experiencia de exclusión y abuso, es muy distinta que la del jurista que los entiende como una creación del sistema jurídico y de alguna forma como una concesión del propio Estado.

Desde este ángulo, los derechos humanos no son solamente prerrogativas propias del hombre dada su naturaleza humana como lo plantea la filosofía *iusnaturalista* de los grupos religiosos, ni la creación abstracta del Estado, como lo concebirían los *iuspositivistas* desde la visión dominante entre los abogados, sino que son también una herramienta imprescindible para la construcción dinámica de espacios civiles dentro de las instancias de toma de decisión y contraloría social, con el propósito de compartir efectivamente el poder y realizar una democracia más sustantiva.

En la CNDH, la Comisión de Jalisco, de Veracruz y de Oaxaca, se ha observado que sus titulares no tienen ninguna cercanía con la sociedad civil. Más bien provienen de las filas de algún grupo político, aunque sea con un bajo perfil. Como veremos más adelante, los casos de los titulares de la CEDHSLP y de la CDHDF tienen otro matiz.

### 2.1.2.1. El Titular de la CNDH

El caso de José Luis Soberanes es muy ilustrativo de cómo el nombramiento del Presidente de un OPDH responde a intereses políticos y pertenencias a grupos de poder por encima de la competencia en materia de defensa de los derechos humanos. Además sugiere que el poder de la UNAM, más específicamente el Instituto de Investigaciones Jurídicas, como institución para el reclutamiento político en ciertas áreas de la esfera pública, sigue siendo efectivo, aunque ya no de manera exclusiva.

Investigador titular C, de tiempo completo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), José Luis Soberanes se recibió de Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia en España. Ha ejercido varios puestos como académico en España y Francia, y ha recibido condecoración en España por su actividad jurídica. De 1985 a 1990, fue secretario general de la Unión de Universidades de América Latina y, de 1990 a 1998, fue integrado al poderoso grupo que controla el Instituto de Investigaciones Jurídicas (encabezado por Jorge Carpizo McGregor y Diego Valadés, entre otros) para ocupar la dirección de este Instituto. Durante años fue protegido y amigo del primer Presidente de la CNDH y también ex director del Instituto, Jorge Carpizo McGregor, aunque años después serían enemigos irreconciliables.<sup>163</sup>

El 16 de noviembre de 1999, José Luis Soberanes fue nombrado Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aunque fuera inexperto en el tema. Tenía buenos “padrinos políticos” y la coyuntura le fue favorable. En efecto, en 1999, el PAN y el PRI estaban molestos con la actuación de Mireille Roccati, Presidenta de la CNDH desde

<sup>163</sup> Cacho, Lydia, 2008, “El cancerbero del poder”, en Zepeda Paterson, Jorge (comp.), *Los intocables*, Ed. Planeta, México, p. 52.

1997: el PAN por las recomendaciones relacionadas con las muertas de Ciudad Juárez, y el PRI por su intervención en contra del entonces gobernador de Morelos, además de que su principal aliado e impulsor Emilio Chuayfett, que había abandonado un año antes la Secretaría de Gobernación en medio del escándalo generado por la matanza de Acteal. Así, los dos partidos se aliaron y decidieron reformar la Ley de la CNDH y darle retroactividad, lo que daría salida a Roccati. En este nuevo escenario legal, el presidente sería electo por el Senado, al igual que los consejeros de la CNDH. Los senadores consiguieron entonces a José Luís Soberanes como candidato afín a sus intereses: un jurista conservador, sin cercanía con la sociedad civil, sin carisma y sin conocimientos de derechos humanos, pero que había dirigido el importante Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por otro lado, el hecho de que el proceso de elección del *Ombudsman* nunca haya sido transparentado a pesar de las reclamaciones de varios senadores de la época como Carlos Payán, Adolfo Aguilar Zínser y Mario Saucedo, en el sentido de que no hubo una terna revisada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado, confirma que Soberanes fue el candidato del poder.<sup>164</sup>

En 2004, para su reelección, Soberanes se benefició de los mismos apoyos desde el PRI y el PAN, aunque rompió con el grupo de jurídicas de la UNAM al despedir a la secretaria técnica de la CNDH, Patricia Galeana, historiadora feminista, y esposa de Diego Valadés quien había sido, junto con Carpizo y Fix-Zamudio, padrino y tutor de Soberanes.<sup>165</sup>

Este ejemplo del cómo José Luis Soberanes, jurista reconocido, pero sin trabajo ni compromiso con la sociedad civil y los derechos humanos, llegó a liderar el organismo más importante del país en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, ilustra la manera en que se reproduce el viejo sistema de selección de los líderes y/o gobernantes de México, por lo que las instituciones, aunque hayan sido recientemente creadas y tengan un andamiaje jurídico *sui generis* para cumplir su función, siguen ancladas a los viejos moldes políticos del país. Así, la autonomía funcional del OPDH está truncada desde su origen por el tipo de perfil del titular que se designa para dirigir tal organismo, ya que se le nombra porque responde a los intereses del sistema político (en particular del PAN y del PRI), y no al de los ciudadanos.

#### 2.1.2.2. El titular de la Comisión de Jalisco

En el artículo "Proceso de elección del *Ombudsman* jalisciense. Crónica de los hechos y análisis de actores e instituciones" de Juan Larrosa Fuentes, se presenta un análisis de las notas de prensa que salieron los días anteriores y posteriores a la elección, así como durante el proceso.<sup>166</sup> Este análisis de la prensa es el único medio para reconstruir el proceso de elección, ya que el espacio político del Congreso estatal quedó cerrado al escrutinio público. De este trabajo se desprende que los medios no se han referido mucho a las OSC como actores importantes en el proceso, dando más eco a la voz de los dos partidos mayoritarios en el estado (PAN y PRI), y a los dos candidatos "institucionales" que eran Carlos Manuel Barba García, que iba por la reelección, y Felipe de Jesús Álvarez Cibrián.<sup>167</sup> El 24 de mayo de 2007, comenzó la primera polémica sobre este proceso electoral en el Congreso del Estado, las fracciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN), discutían (a través de los medios de comunicación) la pertinencia de realizar un examen de conocimientos en materia de derechos humanos a todos aquellos que presentaran su candidatura para presidir la Comisión. El PRI estaba a favor del examen y el PAN en contra. Los argumentos no fueron muy claros y al final la discusión terminó diluyéndose, por lo que se concluyó que no se aplicaría un examen de conocimientos.<sup>168</sup>

<sup>164</sup> Ver: Senado de la República, Diario de los Debates del 11 de noviembre de 1999.

<sup>165</sup> Cacho, Lydia, 2008, "El cancerbero del poder", en Zepeda Paterson, Jorge (comp.), *Los intocables*, Ed. Planeta, México, p. 55

<sup>166</sup> Larrosa Fuentes, Juan, "Proceso de elección del Ombudsman jalisciense. Crónica de los hechos y análisis de actores e instituciones", en CEPAD, *Evaluación sobre el proceso de elección del Ombudsman en Jalisco, 2007*, en [http://www.cepad.org.mx/panel/publicaciones/pdf/10%20Evalua\\_ombu.pdf](http://www.cepad.org.mx/panel/publicaciones/pdf/10%20Evalua_ombu.pdf).

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 48-50.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 53-54

Desde el Consejo Ciudadano de la Comisión se armó, a principios de junio, un frente común con organizaciones de la sociedad civil para construir una agenda política frente a la próxima elección y elaborar el perfil idóneo del siguiente *Ombudsman*. Pero en su segunda reunión (13 de junio de 2007), el edificio sede de dicha junta fue intervenido por la policía, provocando la desconfianza de las OSC frente al proceso de elección y su decreciente participación.

Algunos días antes de la elección, los coordinadores del PAN y del PRI se reunieron para definir la elección entre Carlos Manuel Barba García y Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, eliminando a los otros 15 candidatos posibles de las discusiones. Además, varios diputados se pronunciaron por la candidatura de Barba García sin que en ningún momento el funcionario y su administración fueran sometidos a un ejercicio de evaluación o rendición de cuentas por parte del Congreso, evidenciando el carácter político de su apoyo. Por otro lado, sucedió lo mismo con Álvarez Cibrián, quien tuvo el apoyo expreso del coordinador del PAN en el Congreso, aunque el candidato no tuviera experiencia en derechos humanos. Así quedó en claro el carácter político de la elección.

Para coronar el turbio proceso de elección que tuvo lugar el 28 de junio de 2007, la sesión se llevó a cabo a puerta cerrada y Álvarez Cibrián ganó la votación en segunda ronda, con 27 votos a favor, superando a Carlos Manuel Barba García con 9 y Alberto Solorio Becerra con 1. Los medios destacaron que Felipe de Jesús Álvarez Cibrián tomó protesta en medio de un alboroto en la postrimería del Congreso, por lo que tuvo que llegar escoltado por guardaespaldas. Mientras, en las afueras del Congreso, Consejeros Ciudadanos de la CEDHJ, activistas y representantes de organizaciones civiles, sostuvieron un encuentro violento con la policía del recinto.

Sin aceptarlo de manera oficial, la bancada priísta se mostró satisfecha con lo que consideraron el primer triunfo en el pleno, ya que Álvarez Cibrián es gente cercana al ex candidato a la gubernatura, Arturo Zamora, y los votos que tuvieron a favor de los panistas indisciplinados fueron decisivos al interior de la fracción que cerró filas en torno al abogado. Según reporta La Jornada Jalisco, de acuerdo con una consulta entre los diputados, los 12 priístas presentes, más 12 panistas y los votos del Verde Ecologista, uno de Nueva Alianza y el del Trabajo, completaron los 27 votos que se requerían para nombrar al titular de la CEDHJ.<sup>169</sup>

Álvarez Cibrián es un abogado de la Universidad Autónoma de Guadalajara, con experiencia como litigante en temas de derecho civil, familiar, mercantil, inmobiliario y corporativo. Algunas crónicas señalan que tiene un origen humilde, pero que ha sabido posicionarse como líder, justamente del gremio de los abogados, donde fue presidente del Colegio de Abogados de Jalisco, secretarios del Consejo de Colegios de Profesionistas de Jalisco, A.C. y delegado en su entidad de la Federación Mexicana de Colegios de Abogados, A.C. Como vemos, ningún cargo en su trayectoria se liga directamente al tema de los derechos humanos y sí a las redes que conforma el gremio de los abogados en el país. Algunos autores, con base en el análisis del número de registro de los actores en las notas periodísticas, han saludado la no intervención del poder ejecutivo en el proceso como un avance para la autonomía del OPDH.<sup>170</sup> Sin embargo, un análisis más cualitativo permite mostrar que las notas periodísticas de junio de 2007 reportan la participación directa del gobernador, por medio de llamadas telefónicas a los diputados para que desistieran del voto a favor de Álvarez Cibrián.<sup>171</sup>

En términos de participación ciudadana, rendición de cuentas y de autonomía, este proceso de elección del *Ombudsman* dista mucho de cumplir con reglas mínimas: no ha habido evaluación del desempeño de la administración anterior, ni tampoco entrevistas de evaluación sobre los conocimientos en derechos humanos de los candidatos, y no existe información sobre los motivos del voto a favor de Álvarez Cibrián de parte de los diputados. Resulta muy claro que esta elección fue resultado de una negociación política, el producto de un acuerdo entre los partidos políticos y, en particular, las fracciones de éstos, ya que el PAN apareció dividido y el gobernador decidió

<sup>169</sup> Barajas, E. "*Felipe de Jesús Álvarez Cibrián fue ungido nuevo titular de la CEDHJ*", en La Jornada Jalisco, México, 29 de junio de 2007. Disponible en línea en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/06/29/index.php?section=politica&article=003n1pol>

<sup>170</sup> Larrosa Fuentes, Juan, *op. cit.* p. 57.

<sup>171</sup> Barajas, E. "*Felipe de Jesús Álvarez Cibrián fue ungido nuevo titular de la CEDHJ*", en La Jornada Jalisco, México, 29 de junio de 2007. Disponible en línea en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/06/29/index.php?section=politica&article=003n1pol>



“intercambiar” esa carta con el PRI. Todas estas componendas quedan por encima de los intereses de la defensa de los derechos humanos.

### 2.1.2.3. La titular de la Comisión de Veracruz

El caso de la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, también es ejemplificativo del despliegue de estas redes. Noemí Quirasco es licenciada en derecho y tiene una maestría en derecho constitucional y amparo que impartió en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en la Universidad Cristóbal Colón. Es hija de un abogado que fue juez de primera instancia en Cosamaloapan y luego en Xalapa; también fue presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje en la ciudad de Xalapa; luego trabajó en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, fue magistrado por doce años y se jubiló en el Tribunal Superior de Justicia. Cabe también señalar que la presidenta es sobrina de un ex gobernador de la entidad, el licenciado Antonio M. Quirasco (1956-1962).

Estudió la carrera de derecho en la Universidad Veracruzana y al terminar inició su trayectoria profesional en el Poder Judicial, donde ya trabajaba su padre, como juez municipal en Xalapa, para luego pasarse a la Procuraduría de Justicia, siendo agente del ministerio público adscrita en Xalapa. Luego fue trasladada a Veracruz, donde siguió 15 años como agente del ministerio público en los juzgados penales, y luego pasó a los juzgados civiles, donde estuvo en contacto con la problemática de las familias, de las mujeres y de los niños. En los años siguientes, participó en la creación de las agencias de especialidades de los delitos sexuales en contra de niños y adultos en las cuales estuvo como investigadora. Al mismo tiempo trabajó impartiendo cátedra en la Universidad Villa Rica, también en la Universidad Cristóbal Colón, para luego convertirse en maestra de tiempo exclusivo de esa Universidad. En 1995, abandonó la agencia del ministerio público, y se convirtió en una de las tres delegadas de la Comisión de los Derechos Humanos, que se creó en 1990.

Años después, asumió el cargo de secretaria de Gobierno en el periodo de Miguel Alemán (1999-2005), pero a dos años de terminar su mandato y a la hora de preparar su sucesión, el gobernador procedió a cambios en su gabinete. La licenciada Noemí Quirasco ya había cumplido con el propósito de Alemán de no tener un hombre fuerte en la posición inmediata inferior en la jerarquía político-administrativa. Noemí que, básicamente había desarrollado su carrera en el ámbito judicial, no conocía suficientemente a los grupos y facciones políticas estatales y no logró articular con ellos compromiso alguno de interés personal. Su nombramiento al frente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos aparece así claramente como un obsequio del gobernador en agradecimiento a sus “buenos servicios”.

Su visión de los derechos humanos se relaciona con la visión cristiana. Afirma “el origen de los derechos humanos como tales, por reconocer que el ser humano tiene una dignidad especial es antiquísimo, la tabla de la ley ya contiene todos los mandamientos de la ley de Dios ya tienen normas, en sentido inverso: no matar, significa tener un derecho a la vida, etc.”.<sup>172</sup> Por otro lado, se inscribe de lleno en la representación dominante acerca del jurista como encargado de un OPDH, argumentando que la materia está “estrechamente vinculada con el derecho constitucional”,<sup>173</sup> tomando como ejemplo la cuestión de la dificultad de lograr indemnizaciones en cuestiones de negligencia médica.

Los casos de los demás *Ombudsman* monitoreados son a veces más sutiles en el sentido de que los titulares pueden a la vez pertenecer a redes de poder, aunque sea con un perfil más bajo, y haber ejercido alguna actividad relacionada con los derechos humanos desde el estado.

<sup>172</sup> Entrevista con la Lic. Noemí Quirasco realizada por ASER, Xalapa, 30 de enero de 2008.

<sup>173</sup> Entrevista con Lic. Noemí Quirasco, Xalapa, 30 de enero de 2008.



#### 2.1.2.4. El titular de la Comisión de Oaxaca

El caso del presidente de la Comisión Estatal de Defensa de Derechos Humanos de Oaxaca, Heriberto Antonio García, es el del abogado que ocupó cargos públicos de perfil menor. Fue nombrado en diciembre de 2007, cuando se reformó la ley de la comisión de derechos humanos de Oaxaca.

Heriberto Antonio García es licenciado en derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, con un doctorado en derecho y varios diplomas en derechos humanos. Empezó su carrera profesional como juez civil municipal, para luego integrarse a la administración pública como jefe de departamento del Instituto para el Desarrollo Municipal, en 1988, Instituto del cual se vuelve subsecretario entre 1989 y 1991. Cuando se crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en 1993, entra como visitador para las cuestiones relacionadas con los reclusos en el sistema penitenciario. Se queda en este puesto un año y luego pasa a ser director de la penitenciaría central del estado y de prevención y readaptación social, en 1994. De ahí, regresa un tiempo a la Comisión de Derechos Humanos como director de quejas y orientación y luego como visitador adjunto. Posterior a esta experiencia, se reintegra a la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca en las facultades de Contaduría y Derecho, para luego regresar a la administración pública, desempeñando el cargo de director de derechos humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, durante el sexenio de José Murat. De nuevo, regresa a la UABJO, como director de la Facultad de Administración y Contaduría y, en 2007, es nombrado presidente de la Comisión de Derechos Humanos.

Después del conflicto de 2006, el gobernador Ulises Ruiz estuvo sondeando la posibilidad de designar en la Comisión a alguien relacionado con el movimiento de derechos humanos en Oaxaca, lo cual le fue imposible.<sup>174</sup>

En el contexto del sistema político oaxaqueño dominado por la hegemonía ininterrumpida del PRI y por el fuerte clientelismo, la trayectoria de Heriberto Antonio García sugiere que, sin ser un elemento central del engranaje del aparato estatal, tiene conexiones lo suficientemente fuertes con los grupos de poder para colocarse dentro de la administración pública. El rango de puestos que ha ocupado, así como su permanencia más allá de los sexenios de los diferentes gobernadores, indica que no pertenece a los círculos íntimos de los grupos que llegan a ocupar el poder. Su bajo perfil político lo mantiene alejado de los sótanos de la política oaxaqueña y le permite presentarse más bien como un especialista o un experto, sin que ello le lleve a cuestionar sus lealtades dentro de las redes priístas que manejan políticamente la entidad. Su vínculo con el sistema político le asegura que no va a ser atacado constantemente y al mismo tiempo el gobierno tiene a alguien que le permite presentar una fachada de credibilidad, una trayectoria pública en la academia, la función pública y desde ahí con los derechos humanos, lo que le permite asegurar la legitimidad que buscaba el gobernador.

#### 2.1.2.5. La titular de la Comisión de San Luis Potosí

De cierta manera, se vuelve a encontrar este esquema en la Comisión de San Luis Potosí, con la licenciada Magdalena González Vega (2001-2009). En efecto, Magdalena González Vega es hija del licenciado Juan Manuel González Loyola, destacado profesor de derecho fiscal en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, miembro activo de un grupo de fiscalistas universitarios y magistrado del Tribunal Superior de Justicia. La licenciada González es también nieta de un abogado de la Huasteca, que a dicho de ella, fue conocido como "el abogado de los pobres". De hecho, asume pertenecer a la tradicional élite potosina educada en las instituciones locales donde se van haciendo los "contactos". Cursó su carrera de derecho en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en donde conoció a Fernando Silva Nieto, quien a la postre fue gobernador priísta del estado (1998-2004).

<sup>174</sup> Una ex miembro de OSC vinculada con posterioridad a cargos públicos, y quien pidió guardar el anonimato, señaló que tuvo la oferta del gobernador. Sin embargo, declinó la oferta pues ésta establecía tácitamente el compromiso de actuar de manera coordinada con el gobernador personalmente. Ante esta coyuntura el gobernador tiene que optar por alguien del propio sistema.

Magdalena González Vega, después de haber litigado un breve tiempo al terminar la licenciatura, hizo su carrera dentro del Poder Judicial del Estado ejerciendo varios cargos, desde actuario en el juzgado primero de distrito y secretaria proyectista. De ahí pasó al tribunal unitario, en el mismo distrito judicial, como secretaria proyectista y secretaria de acuerdos. Luego fue magistrada en el tribunal de lo contencioso administrativo que llegó a presidir por dos periodos y de ahí fue invitada a participar en la procuraduría para la defensa del menor, la mujer y la familia. Como lo afirma la licenciada Magdalena González, “mi trayectoria siempre ha tenido que ver con la impartición de justicia”.<sup>175</sup>

Para ella, la carrera de derecho le permitiría “ayudar a la gente”. Afirma que “la filosofía familiar era en ese sentido de ayudar a los que menos tienen y un poco por eso fue también que elegí la carrera. Nunca lo pensé en ánimos de obtener ni puestos políticos ni de obtener grandes ganancias. Mi visión fue esa, de ayudar a la gente”.<sup>176</sup> En otras palabras, se puede decir que Magdalena González Vega tiene una visión humanitaria de los derechos humanos, cercana a la visión cristiana de los mismos. Es de esos personajes que aún perteneciendo a una tradición familiar de abogados y al ámbito de lo público ha tenido una carrera que le otorga legitimidad.

De hecho, reconoce practicar de manera activa la religión católica, aunque no de manera formal<sup>177</sup> y la madre Teresa de Calcuta es su “chanoc”, así como el pastor protestante Martin Luther King, ambos personajes históricos de la lucha contra la exclusión desde conceptos cristianos de igualdad.

Este breve retrato de la presidenta de la Comisión de San Luis Potosí permite entender que su acceso al cargo se debió en buena parte a su trayectoria en las diversas esferas del aparato estatal (Poder Judicial y Procuraduría), muy probablemente a su amistad con el entonces gobernador Fernando Silva y también a que dentro de esa trayectoria había construido un perfil de credibilidad y legitimidad que de hecho le permitió hacer de la CDHSLP una de las instancias menos grises del panorama, como lo vimos en los capítulos anteriores. A diferencia del comisionado de Oaxaca, ella no tenía particular experiencia con los derechos humanos, pero sí estaba familiarizada con el tema de los derechos de los niños y de los instrumentos internacionales en la materia y tenía una sensibilidad hacia el tema por su historia personal. Pero, como en el caso de Oaxaca, es su bajo perfil político y su cara de especialista lo que le permite llegar a este cargo, garantizándole cierta legitimidad al gobierno de Fernando Silva Nieto (1997-2003) e incluso al panista Marcelo de los Santos Fraga (2003-2009).

Así, la formación jurídica de la mayoría de los titulares y del personal de los OPDH es sin duda un factor que explica dos limitantes de la autonomía de los OPDH: por un lado, el alto formalismo con el cual los OPDH desarrollan sus investigaciones, hacen sus interpretaciones y resuelven las violaciones a derechos humanos; y, por otro lado, la cercanía de los titulares con el poder y su crítica muy limitada hacia los abusos cometidos. A su vez, estos elementos permiten entender por qué, tanto en las recomendaciones como en los posicionamientos de los titulares de los OPDH, la defensa del sistema legal aparece como un valor superior a la defensa de los derechos humanos.

No obstante, existe otra veta interesante: los vínculos expresos con la religión, así lo ha mostrado el titular de la CNDH que es un ferviente católico de derecha, como los vínculos moderados de las titulares de Veracruz y San Luis Potosí, muestran que el perfil religioso es también una vía de acceso a estos cargos.

Otro factor que resulta pertinente para la explicación del tipo de desempeño de los OPDH monitoreados es el de la cercanía con la sociedad civil. Hasta ahora ninguno de los casos previos muestra un vínculo importante con este sector, pero de alguna manera la CDHSLP sí. Esto nos permite hacer un análisis de este elemento a partir del proceso de esta Comisión.

---

<sup>175</sup> Entrevista con la Lic. Magdalena González Vega, San Luis Potosí, 09/04/2008.

<sup>176</sup> Entrevista con la Lic. Magdalena González Vega, San Luis Potosí, 09/04/2008.

<sup>177</sup> “Me gusta vivir la religión en el día a día”, Entrevista con la Lic. Magdalena González Vega, San Luis Potosí, 09/04/2008.

La licenciada Magdalena González Vega tampoco viene de la sociedad civil. Sus anhelos personales de corte humanitario encontraron cabida en el servicio público desde el Poder Judicial y luego la procuraduría para la defensa del menor, de la mujer y de la familia, culminando con el cargo de presidenta de la Comisión de Derechos Humanos. Hacen de ella una persona sensible que proyecta y defiende una visión humanitaria o cristiana de los derechos humanos, sin llegar a un cuestionamiento más profundo de la estructura del poder y del estado.

Sin embargo, esta trayectoria como funcionaria pública no le ha impedido mantener, a lo largo de su mandato en la Comisión de Derechos Humanos, un diálogo bastante abierto con la sociedad civil: tanto en la mediación del conflicto con la minera San Javier como en las diversas actividades de capacitación y promoción de los derechos humanos que lleva a cabo la Comisión. De hecho el área de capacitación estuvo un tiempo a cargo de Olga Hernández, una reconocida activista de derechos humanos en San Luis Potosí, en Chiapas y en el Distrito Federal que tuvo una participación definida en el movimiento navista. Esto sugiere que la titular de la Comisión está consciente del papel de la promoción de los derechos humanos para impulsar una cultura política distinta. Posteriormente designa como secretario técnico a otro destacado defensor de derechos humanos y abogado creativo desde el ámbito de la sociedad civil en Chiapas y el Distrito Federal.

En el caso de la Comisión de Veracruz, la titular Noemí Quirasco presume tener buenas relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, las cuales la apoyaron en su ratificación para un segundo mandato, pero es importante no perder de vista que en términos generales, el panorama de las organizaciones civiles en Veracruz es bastante débil. Esta interpretación de la presidenta puede ser cierta, sin embargo su reelección no se debe tanto a la participación ciudadana, la cual estuvo muy reducida,<sup>178</sup> sino más bien debe ser leída estratégicamente como el producto del poco interés de la clase política veracruzana por el puesto y de un bajo perfil que refuerza la legitimidad del poder del gobierno en turno.

#### 2.1.2.6. El titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Posiblemente este sea el caso más atípico, pues se trata de una persona que no pertenecía a las redes de poder político aunque, como veremos, sí tiene relaciones con algunas esferas vinculadas a la participación eclesial en el tema de derechos humanos y, desde ahí, a algunas corrientes políticas.

El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Emilio Álvarez Icaza Longoria, puede ser representado, al momento de su llegada al cargo de titular de la CDHDF, como un *outsider* del sistema: no es licenciado en derecho, no pertenece a ningún grupo que ejerce el poder desde una concepción partidista, y antes de ejercer el de Presidente de la Comisión del DF su trayectoria profesional se desarrolla en su mayor parte en organizaciones de la sociedad civil, a excepción de su cargo como consejero en el Instituto Electoral del Distrito Federal, organismo público autónomo.

La trayectoria profesional de Emilio Álvarez Icaza se sale del esquema que, con sus matices, se ha observado al analizar las trayectorias de los demás titulares de los OPDH, aunque, al igual que algunos otros, al llegar al cargo cuenta con muy poca experiencia en relación al tema de derechos humanos. Quizá esto pueda ser explicado en parte porque la Ciudad de México tiene la composición más plural del país, es gobernada desde hace más de diez años por un partido de izquierda, pero las correlaciones políticas en el Distrito Federal son más complejas, justamente por ser el centro del poder político en el país, pero también porque tiene la sociedad civil más diversa y participativa.

Antes de ser consejero electoral, Álvarez Icaza era director del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), una OSC que sus padres habían fundado, al mismo tiempo que era profesor universitario en distintas universidades

<sup>178</sup> Ver el apartado anterior sobre los procesos de elección de los *Ombudsmen*.

(UNAM, Iberoamericana, etc.). Combinando trabajo académico y activismo civil, participó en las primeras observaciones electorales que se realizaron en San Luis Potosí, en 1991, con la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro Potosino de Derechos Humanos. Muy involucrado en cuestiones de democracia electoral, también es cofundador de la organización civil Alianza Cívica.

Pero quizá su trayectoria no sólo se explica a partir de sus méritos propios. Álvarez Icaza proviene de una familia capitalina prominente y muy tradicional de raigambre católica. Sus padres participaron como laicos en el Concilio Vaticano II, y la impresión que esto significó les llevó a canalizar los recursos materiales y humanos de que disponían a una decidida lucha de compromiso con la justicia social y solidaridad con los pobres, específicamente en el movimiento eclesial definido como iglesia de los pobres inspirado en la teología de la liberación. Con todo el capital social de la familia abocado hacia estas causas y habiendo fundado el Centro Nacional de Comunicación Social, los Álvarez Icaza obtienen una gran influencia en el seno de diferentes movimientos sociales del país y tejen redes de influencia y solidaridad a nivel nacional e internacional, particularmente con grupos cercanos a la Iglesia católica de izquierda. Sin embargo, no dejan de ser parte de las "buenas familias" del país, lo que les permite mantener un lugar, quizá cuestionado, entre los grupos conservadores del país. No hay que olvidar que en la elección de Emilio Álvarez Icaza como presidente de la CDHDF, se da la pocas veces alcanzada alianza entre PRD y PAN. En tal sentido, aunque Álvarez Icaza es, como hemos dicho, un *outsider* del sistema, es de hacer notar que no carece de vínculos y relaciones políticas que pudieron haberlo proyectado hasta la posición que detenta.

Álvarez Icaza pertenece claramente a la sociedad civil, pero su elección como titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no se puede explicar solamente así. Su muy particular trayectoria, así como el momento y el contexto fueron claves en esta elección.

En efecto, desde 1997 hay un gobierno electo en el Distrito Federal y, desde la primera elección, ha sido un gobierno de izquierda, que lleva la herencia de las distintas luchas políticas que se vienen dando desde los años sesenta y en especial la lucha por la democratización de la vida política en sus distintos niveles, aunque en este proceso convergen también importantes resabios de la vieja cultura política de este país. Los actores clásicos de la política cambian o por lo menos se ven obligados a compartir espacios de poder y redefinir lealtades y la sociedad civil organizada logra un escenario más propicio de incidencia. Iniciaba entonces un proceso de construcción de una "nueva normalidad" y una nueva "institucionalidad democrática". Como afirma el propio Emilio Álvarez Icaza, "en este momento, en este contexto, venir de sociedad civil representaba una carta de credencial válida. En algún otro momento, diez años antes, hubiera sido imposible. Imposible".<sup>179</sup> Como sigue siendo imposible en otros estados y posiblemente a nivel federal, según hemos visto.

Sin embargo, como lo señala él mismo, este nombramiento es de naturaleza política y así hay que entenderlo para comprender las dinámicas subyacentes. "Defender los derechos humanos es absolutamente político. Revertir las reglas de relación con el poder es contener el poder. Lo que tenemos que hacer, en mi opinión, y siguiendo los estándares internacionales, es intentar contener la partidización de estos puestos. Ese es el grave desafío".<sup>180</sup>

El reconocer que el cargo de *Ombudsman* es un cargo político, es un primer paso para entender las dinámicas implicadas en el proceso de la elección y posteriormente en su desempeño. Sin embargo, dados los resabios del sistema político en México, los vínculos con la política formal suelen ser delicados y difíciles de mantener, pues tienden al despliegue de redes de poder en función de causas de grupos e intereses sectarios. Mantener estas relaciones en un equilibrio sano no es cosa fácil, sin embargo el reto es insoslayable y pensarlo de otra forma resultaría inviable e ingenuo.

---

<sup>179</sup> Entrevista con Emilio Álvarez Icaza Longoria, Distrito Federal, 30/04/2008.

<sup>180</sup> Entrevista con Emilio Álvarez Icaza Longoria, Distrito Federal, 30/04/2008.

Los partidos políticos buscan mantener control sobre los OPDH en su inevitable afán de proteger los intereses de sus integrantes y el potencial costo de las eventuales denuncias de violaciones de derechos humanos, es algo que están calculando. Si ellos son los que eligen al titular, la relación tensa y los equilibrios delicados son casi inevitables. En el caso de Emilio Álvarez Icaza, además de la señalada trayectoria, fue su paso por el IEDF lo que le permitió hacer contactos con diputados y personajes políticos del DF y así tejer los acuerdos necesarios entre los diversos partidos para ganar la elección, que ya de por sí tenía a dos finalistas con un perfil por arriba del promedio de los *Ombudsman* en México: Miguel Sarre e Ignacio Carrillo Prieto. En este momento, la Asamblea Legislativa no estaba dominada por ningún partido,<sup>181</sup> así que para ganar había que lograr el consenso más amplio posible, trascender las fronteras partidistas. En este caso, el candidato obtuvo los votos de todos los diputados, menos los del PRI.

Esta elección ha permitido a Emilio Álvarez Icaza llegar al cargo con un margen de maniobra poco frecuente y tiene que ver también con que se haya dado un proceso de elección muy abierto, con escrutinio, con prensa y debates públicos. Lo que destaca la importancia de contar con reglas transparentes. Además, el proceso se benefició de una conducción de la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa que puso en riesgo su puesto para exigir un proceso consensuado.

Pero, aun así, es decir a pesar de estas condiciones favorables a la posibilidad del ejercicio de la autonomía, Emilio Álvarez Icaza cuenta que este es un ejercicio cotidiano muy difícil. "La autonomía tienes que defenderla".<sup>182</sup> Reconoce que se le han hecho muchas solicitudes de parte de autoridades, de personas en el poder que piden ciertos comportamientos, ciertas conductas. Así, el principio de su mandato fue difícil porque no entró en el juego de dar puestos a amistades. Con el tiempo fue marcando los cambios. "Debo reconocer que en esta parte Andrés Manuel jamás se metió con una decisión mía. O sea que yo nunca he recibido una llamada para decir "haz o deja de hacer". Es un término de la relación que se reconoce. Por supuesto había cosas que no le gustaban y había acciones que, por su actitud, él provocaba que su equipo bajara la cortina y era más difícil trabajar. Eso es un hecho. Pero también hubo un respeto a la autonomía".<sup>183</sup>

Esta lucha permanente para mantener la autonomía de la Comisión ha sido un elemento central del propósito del presidente para instaurar un nuevo modelo de conducción institucional que fuera integrando nuevas dimensiones de ciudadanización, profesionalización, transparencia y rendición de cuentas en el funcionamiento mismo de la Comisión.

## 2.2. La débil institucionalización de los OPDH

Con la revisión de trayectorias y posiciones personales de consejeros y titulares, podemos observar que los OPDH siguen siendo muy dependientes de las personas, lo que refleja un débil proceso de institucionalización y una cultura política institucional aún muy ligada a la idea del "hombre fuerte".

Es claro también que la relevancia política de estas instancias no es mucha dentro del campo y varía de entidad en entidad. No obstante, para algunas personas puede representar un paso importante en sus carreras políticas o un justo premio a sus servicios a las redes políticas de las entidades.

Dadas estas condiciones, la identidad del titular de los OPDH reviste una importancia suprema para que la conducción de la misma vaya hacia un modelo renovado de institución pública o a otro que reproduce viejos resabios de la cultura política en México. En este sentido, los procesos de selección de titulares son un punto clave que definirá en los próximos años el rumbo del *Sistema Ombudsman*.

<sup>181</sup> El PRD tenía 19 diputados, el PAN tenía 17, el PRI tenía 16 y los otros grupos tenían 8.

<sup>182</sup> Ibid.

<sup>183</sup> Ibid.

Las tendencias actuales del *Sistema Ombudsman* tendrían que ir por un lado hacia la institucionalización de un modelo que se viene plasmando en la legislación y que es demandado por el movimiento de derechos humanos, pero que aún no se ve reflejado en las prácticas institucionales. La otra necesidad, y esto dada la precariedad del proceso institucional, es cuidar de manera especial los procesos y el perfil de quienes serán los titulares de estas instituciones.

Los titulares tienen, hoy día, la capacidad de definir en mucho el rumbo de estas instituciones. En algún sentido, también pueden decidir el modelo al que el organismo tenderá y a qué tipo de intereses puede servir. Es verdad que en el caso de algunos estados, el titular del OPDH está limitado por el peso de sus gobernadores o del partido dominante. Sin embargo, esta situación tendría que revertirse buscando cada vez más que la titularidad de este organismo esté en manos de funcionarios que pudieran hacer efectiva la autonomía que la ley les otorga.

Sabemos que en la actualidad muchas entidades federativas tienen un férreo control de los gobernadores y que son quienes definen las correlaciones políticas, incluidos los congresos estatales. En este sentido es difícil esperar que los titulares de los OPDH sean personas plenamente independientes, sin embargo es importante que se haga una revisión del papel que estas instituciones están jugando en la vida democrática del país. Si los OPDH no se convierten en un verdadero puente entre la ciudadanía y la clase política, la ruptura entre ambos puede seguir representando un riesgo para la democracia en México.





El análisis expuesto sobre el funcionamiento de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, muestra que hay una desconexión entre los avances normativos que registra el diseño institucional de estos organismos y las prácticas institucionales. Encontramos que esta desconexión es explicable si se analiza a los OPDH no sólo en su gestión en sí misma, sino entendido dentro del campo político que define la relación entre las instancias públicas y la ciudadanía en nuestro país.

Dado que es claro y generalizado el desfase señalado entre normas y prácticas, podemos identificar dos tendencias marcadas en las formas de gestión de los OPDH:

La primera, arraigada a los vicios de la cultura institucional en México, marcada por interpretaciones conservadoras y formalistas del derecho, en donde prima el texto literal de la legislación nacional sobre los principios que salvaguarda el desarrollo internacional de los derechos humanos. Si asociamos ciertas características, emergidas de muy distintos niveles de análisis, encontramos que juntas configuran un modelo de actuación. Es decir, si analizamos los casos y encontramos formalismo en las interpretaciones y, por otra parte, encontramos que esta misma tendencia se asocia con una baja proactividad frente a temas importantes de derechos humanos a nivel nacional, como las políticas públicas de seguridad y se suma la poca transparencia en el manejo de recursos y conservadurismo frente a temas polémicos, esto arroja un balance de resultados limitados, que podemos encuadrar bajo la categoría de modelo conservador.

Por otro lado, existe una segunda tendencia que hace un mayor eco a la progresión de los derechos humanos como desarrollo alcanzado por la acción civil y reflejo de la demanda ciudadana. Como hemos mostrado, existen organismos que incorporan esta perspectiva a varios aspectos de su funcionamiento, lo que nos permite hablar de una tendencia y no sólo de acciones aisladas, es decir acciones que en su conjunto develan una intención institucional de fondo y su proceso los dirige hacia un modelo progresista de actuación. En esta tendencia es posible identificar acciones novedosas para impulsar una cultura de los derechos humanos, una mayor vinculación con la sociedad civil, un manejo más transparente de recursos e información, interpretaciones garantistas de la ley, usan como parámetro los estándares más altos de derechos humanos y realizan defensas de víctimas más que la tramitación administrativa de casos. Con esto buscan la aplicación de los principios defendidos por las normas de derechos humanos, tal como reparación de daños, sanción a violadores, cambios institucionales, garantías de no repetición y progresión de derechos.

Aunque no es posible identificar plenamente a ninguna Comisión con uno u otro modelo, por ser estos ideales y cuya función es más bien analítica, sí es posible identificar que en términos generales unas y otras se encaminan hacia una de las dos tendencias señaladas. Ahora bien, los OPDH muestran en general que, a pesar de haber ampliado sus funciones y mandato, tienden a subejercer facultades y en algunos casos, incluso, sus recursos económicos. Aunque a lo largo de los años, de estos organismos, particularmente las Comisiones Nacional, del Distrito Federal, de Jalisco y de San Luis Potosí, han realizado contribuciones al proceso de institucionalización de los derechos humanos en México, sus aportes merman cuando se trata de impulsar transformaciones estructurales para modificar el patrón cultural de la relación abusiva entre el Estado y sectores sociales específicos. En estos casos y en términos generales, su actuación ha sido muy limitada frente a ciertos poderes como los mandos del Ejército, las empresas paraestatales, los organismos del sector salud y por supuesto, las cabezas de las

administraciones públicas, federales y estatales en los ámbitos de sus respectivas competencias. Asimismo, con una restringida interpretación de la Constitución, se han negado sistemáticamente a ejercer un control sobre los actos administrativos del poder judicial en materia de derechos humanos.

En un primer nivel de análisis normativo y doctrinarios hemos establecido las funciones legales de los OPDH y los criterios de un funcionamiento ideal desde una perspectiva de la sociedad civil, es evidente que se espera que estas instituciones representen una opción efectiva para las personas que sufren abusos en lo particular y que impulsen reformas normativas y transformaciones de las prácticas institucionales que dan lugar a violaciones, sobre todo cuando éstas son reiteradas. Con frecuencia el Estado no ofrece recursos eficaces para controlar los excesos que en el ejercicio del poder cometen sus funcionarios, por lo que los OPDH suelen representar para las víctimas, la única alternativa para que les sean reparados los daños sufridos. Sin embargo, el panorama aquí mostrado refleja que en muchos casos esta alternativa tampoco es accesible, ni efectiva.

Hemos observado también que las carencias de los OPDH no necesariamente responden a problemas financieros. El análisis reflejó que, salvo en el caso de Veracruz, todas las Comisiones tienen una tendencia a la alza en sus presupuestos y, además, las Comisiones más grandes (CNDH, CDHDF y CEDHJ) cuentan con presupuestos muy altos para el desarrollo de sus funciones. Sin embargo, dada la opacidad en el manejo de los recursos, es difícil concluir tajantemente si existen problemas de mala planeación o de usos y reasignaciones discrecionales. Esto nos lleva a llamar la atención de los legisladores y de los funcionarios de los OPDH para que se implementen mecanismos de control de los recursos y de rendición de cuentas más eficaces para poder evaluar su desempeño.

Aunque hemos recalado una tendencia hacia el avance normativo, no hemos omitido señalar la existencia de algunas limitaciones en el mandato de los OPDH y problemas en el diseño del nombramiento. Estos problemas se pueden reflejar en la selección de funcionarios tibios y de actuación restringida, aunque también es necesario señalar que no obstante estos problemas, han existido momentos en que la CNDH, la CDHDF, la CEDHSLP y la CEDHJ han desarrollado con estos recursos acciones progresistas que han servido para el avance institucional de los derechos humanos en México.

El mandato de todos los OPDH se ha ido ampliando paulatinamente hasta llegar, en los casos del DF y Nacional, a ser instituciones con amplias atribuciones para proteger los derechos humanos en particular e impulsar modificaciones estructurales, incluso incidir en los procesos normativos para mantener un nivel de cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado mexicano en la materia. Este avance nos lleva a suponer que tales recursos, en manos de ciudadanos comprometidos con la causa de los derechos humanos, devenidos a funcionarios de estas instituciones, pueden significar avances sustantivos en la tarea de repensar la difícil relación entre la clase política y un sector de la ciudadanía que se distancia de la cultura política clientelista.

Sin embargo, son los resultados obtenidos a partir del análisis de distintos aspectos de definición institucional y las prácticas de estas Comisiones que muestran con mayor nitidez las tendencias que inspiran los dos modelos a que hemos hecho referencia. Con facultades y recursos que se pueden equiparar, no en cantidad, pero sí en relación proporcional a sus competencias, vemos prácticas y resultados dispares que evidencian concepciones distintas.

Si resaltamos que hoy en día los OPDH pueden exigir la revisión constitucional de leyes que van en contra de los derechos humanos, promover iniciativas de ley, acceder a medios de comunicación y recomendar sanciones públicas a autoridades violadoras de estos derechos, nos preguntamos por qué continúan jugando un papel tan restringido en la escena política nacional. Al parecer, esto tiene que ver con el lugar desde el cual se interpretan las normas, las facultades y las atribuciones de los OPDH. Posiciones conservadoras suelen suponer que por no invadir la esfera de competencia del ministerio público, a partir de sus investigaciones, los *Ombudsman* no pueden sugerir sanciones o cambios estructurales, sino solamente pedir a las instancias competentes que investiguen y deslinden

responsabilidades. Las posiciones más progresistas interpretan con creatividad su mandato y remiten sus pruebas, clarifican los hechos y cercan las posibilidades de evasión de responsabilidad por parte de las autoridades competentes.

Vemos entonces que el mayor problema de estos organismos no está en sus facultades legales o el marco normativo existente, sino en las autolimitaciones que se imponen y una falta de creatividad para impulsar mejores estándares en la vigencia práctica de los derechos humanos en México, que en contraste han podido expresar en algunos casos específicos y en momentos determinados. Si contrastamos esta inercia tan pesada entre los OPDH cercanos al modelo conservador e inversamente proporcional entre aquellos que se han logrado ciudadanizar e impulsar un modelo más progresista, se perfila como conclusión: Mientras los funcionarios mantengan compromisos y una cultura institucional que los ligue a las viejas formas del autoritarismo en México, los cambios en el diseño institucional difícilmente redundarán en mejores prácticas.

Vemos, con frecuencia, que los OPDH se abstienen de intervenir en casos políticamente álgidos o entran a “hacerle el quite” al poder público. Por otra parte, no se suben a la palestra para incidir en el debate público cuando se buscan restringir derechos ciudadanos. Tal fue el caso con la adopción de las reformas regresivas en materia de seguridad pública, la falta de una reforma constitucional en el renglón de derechos humanos, y en el caso de la ampliación al derecho de decidir de las mujeres, donde la CNDH actuó contra las tendencias garantistas. Este modelo de actuación contrasta con lo hecho por la CDHDF y, en algunos casos, por la Comisión de San Luis Potosí, donde hay un impulso para exigir reparación del daño, con peticiones muy concretas y específicas en los casos donde se ha documentado la violación por parte del Estado, por citar un ejemplo.

Este panorama nos preocupa en particular porque México está perdiendo las condiciones para garantizar un clima de respeto a los derechos humanos, pues vive una fuerte crisis económica y un clima de violencia que se agudiza constantemente, y se pueden observar fuertes visos regresivos en su sistema democrático y de justicia. Frente a este panorama, evidentemente adverso, los OPDH podrían jugar un rol decisivo para contener el deterioro y apuntalar los precarios procesos institucionales que tanto han costado a la sociedad mexicana.

Otro aspecto que resalta este estudio, es que en ciertos momentos se desarrollan buenas investigaciones sobre algunos hechos, como lo fueron las investigaciones de la CDHDF sobre el caso de la discoteca *News Divine*, que representa un ejemplo claro de la tendencia que hemos venido observando en la CDHDF, o la Comisión de Derechos Humanos de Potosí sobre la minera San Javier, sin negar algunos temas del tratamiento de la CNDH a los casos Atenco o APPO-Oaxaca. Sin embargo, vemos que la actuación final depende mucho de los momentos políticos, de las lecturas de coyuntura de sus titulares que no sólo sopesan el impacto político de una posible recomendación, sino que también ponderan sus propios proyectos y carrera dentro del sector público.

La cuestión del acceso de la población a los OPDH es otra dimensión que fue analizada en este estudio y acerca de la cual podemos concluir que no existen datos claros. Por un lado, no hay un registro de todas las violaciones que potencialmente deberían llegar a estos organismos y por ende tampoco conocemos las causas por las cuales no llegan. En este sentido hay que resaltar que todas las Comisiones han creado oficinas regionales para que la población tenga la posibilidad de presentar sus quejas. Sin embargo, en muchos casos el trámite sigue siendo lento para los parámetros de los usuarios. Particularmente, para la población rural el acceso sigue presentando dificultades de distancia y costo que los hace insalvables, máxime si consideramos que en México la desigualdad económica y las diferencias en el desarrollo regional hacen que para amplios sectores de la población se deben reforzar las medidas que garanticen el acceso para que el trámite se simplifique en aquellos casos en el que a las personas le cuesta más tiempo llegar a la Comisión. De igual forma se hacen necesarios protocolos y capacitación para la intervención temprana en casos de violaciones o conflictos sentidos por parte de los usuarios.

Por otro lado, hemos reconocido la ampliación de cobertura que algunas Comisiones han desarrollado para situaciones especiales de vulnerabilidad, particularmente cabe resaltar el trabajo de la CNDH en los casos de atención a migrantes y periodistas. Sin embargo, esta misma proactividad no se ha visto reflejada frente a otros sectores frágiles como es el caso de las mujeres, los indígenas, los jóvenes, los activistas sociales y los enfermos entre otros, lo que nos lleva a sostener que aunque en todas las Comisiones hay fragmentos de un modelo u otro, es la lectura de conjunto la que nos permite marcar tendencias institucionales y distinguir lógicas y concepciones de los derechos humanos, sin caer en maniqueísmos o tener que ocultar los aciertos que cualquiera de estas instituciones puede o pueda tener. Esta diferenciación nos muestra que la CNDH integra ciertos temas en su agenda de trabajo con base en criterios discrecionales y nada accesibles a la ciudadanía, pero sin duda cubre discursivamente bien algunas problemáticas. Esto más que ser un contraargumento, confirma nuestro planteamiento, según el cual los OPDH dependen altamente de las personas que los encabezan y no tanto de procesos institucionalizados. Incluso, nos lleva a pensar en situaciones de cálculo estratégico sobre los beneficios que los propios titulares obtendrán al defender a sectores como la prensa o los jóvenes cuando el caso ha alcanzado relevancia mediática, frente a otros cuya relevancia política o mediática pudiera implicar un riesgo en la actuación de los titulares, particularmente.

El panorama que hemos esbozado refleja la preocupación de Fundar por comprender las causas orgánicas que llevan a estas instituciones a rechazar el necesario protagonismo que deben tomar en la protección de los derechos humanos en un país con amplio historial antidemocrático y serios riesgos en el presente. En un afán constructivo, buscamos que se implementen los mecanismos necesarios para que los orienten a ser un instrumento más cercano a los intereses de la sociedad, particularmente de los sectores más vulnerables y de aquella parte de la ciudadanía que, de muy distintas formas, busca manifestar su hartazgo frente al poder político. No buscamos cuestionamientos por antagonismos ideológicos, sino un posicionamiento crítico, mesurado y fundado que nos lleve a mejorar nuestras instituciones.

Lamentablemente, nuestro estudio muestra que existe una imbricación aún muy fuerte entre el funcionamiento de los OPDH y la vieja cultura política autoritaria de este país que quizá explica, en parte, por qué tantas denuncias no llegan a un fin satisfactorio. Esto nos podría explicar también el porqué en los muy pocos casos que llegan a una recomendación, éstas no son mayormente monitoreadas, ni se sigue puntualmente las acciones emprendidas por el Estado para su cumplimiento, con la salvedad de la CDHDF.

Algunas de las limitaciones de los OPDH pueden ser remediadas a través de reformas legales o de políticas públicas, tales como la ampliación de sus competencias para conocer de asuntos administrativos del Poder Judicial o de los conflictos laborales. Sin embargo, también mostramos que un número importante de disfunciones de los OPDH se generan y heredan a través de la reproducción del *habitus* institucional viciado, para lo cual las reformas o las políticas públicas no pueden resolver el problema. Sin embargo, existen mecanismos de control que sí facilitan la posibilidad de revertir el *habitus*, entre los cuales destacan los siguientes: mecanismos que garanticen mayor transparencia, que aseguren el cumplimiento de las recomendaciones y que generen una relación fluida con la sociedad civil.

En una futura investigación, sería necesario analizar las quejas por las cuales los OPDH han declinado su competencia, para poder así obtener información que nos permita mostrar que con relativa frecuencia los funcionarios de los OPDH se esmeran en buscar causas de incompetencia y justificaciones prácticas para su inacción, con tal de mantener al mínimo posible las causas que los obligan a investigar, documentar y, en su caso, reprochar la actuación del Estado. Particularmente estos argumentos surgen cuando las violaciones provienen del sistema de justicia, aun cuando los actos no correspondan propiamente al Poder Judicial, sino al ministerio público con quien, vimos, muchos funcionarios de los OPDH guardan una probada relación.

Para que el trabajo de los *Ombudsmen* supere el ámbito del caso particular, se vuelve indispensable que garanticen la no repetición de los hechos violatorios. Esto implica una amplia publicidad de las recomendaciones, la exigencia

de sanción a los responsables y la modificación de normas o de prácticas que propician la comisión de hechos violatorios de derechos humanos. Este es otro gran vacío de los organismos: no tienen una práctica sistemática de revisar leyes y dinámicas estructurales. Por poner un ejemplo, en el caso del fuero militar en lugar de pugnar para que el marco nacional se apegue a los estándares internacionales, la CNDH se escuda en exigir se juzgue a los militares en tribunales civiles y se ampara invocando el marco nacional.

No obstante, sí hay casos en el que los OPDH, otra vez los del Distrito Federal, San Luis Potosí, Jalisco y la CNDH, manifiestan extrañamientos frente a ciertas políticas gubernamentales o hacen declaraciones críticas en torno a hechos concretos, pero son las menos de las veces.

Una prueba de este uso político de las declaraciones, es que por lo general las denuncias se hacen en abstracto (“En México se persigue a los periodistas”) o indeterminadas (“El Ejército cometió violaciones”), pero nunca se señala públicamente responsables directos, responsables solidarios o cadenas de mando. Esta omisión es grave, pues dado que los OPDH no tienen posibilidad de sanción directa, la exposición pública de sujetos violadores de derechos humanos es una de las pocas medidas para hacer eficaces las recomendaciones.

Una de las salidas frecuentes a los casos es la “amigable composición” o sus equivalentes en cada Comisión, sin embargo no hay claridad sobre el acuerdo de las víctimas en tales composiciones. No se publica el contenido de los acuerdos, ni se sabe si se negoció sobre hechos que no deberían admitir otra salida que la sanción de los responsables y la reparación de daños.

Para tratar de revertir en los OPDH la reproducción de este *habitus* que está estructurado por el campo de las instituciones políticas y que a su vez lo estructura, un primer elemento consiste en fortalecer los mecanismos que aseguran una mayor transparencia.

Como hemos visto a lo largo del estudio, la falta de transparencia ha sido otra práctica frecuente en el seno de estos organismos y vuelve a coincidir con tendencias conservadoras a interpretar el trabajo de los OPDH como algo ajeno a la exigencia de la ciudadanía y al control de la opinión pública. Hemos mostrado la poca información que hacen pública, las dificultades para acceder a los datos que poseen y los amplios criterios de reserva y confidencialidad que impiden el acceso a la información. En este sentido, parece que se ha confundido la necesaria autonomía del poder público con una gestión opaca y a espaldas de la sociedad. Además, dados los nulos controles que ejercen los Congresos, federal y estatales, para evaluar la actuación de los OPDH, éstos tienen un bajísimo índice de rendición de cuentas, a contracorriente de lo que es necesario para sanear la vida pública del país. Así mismo pudimos analizar que sus consejos consultivos tampoco están jugando un papel significativo en el control de su actuación, en buena medida por la poca pluralidad de sus miembros y lo insustancial de los temas tratados en sus sesiones.

En segundo lugar, las prácticas institucionales podrían ser mejor controladas y neutralizadas si se implementaran mecanismos para fortalecer el valor y el peso de las recomendaciones que emiten los *Ombudsman*, en especial a través de su seguimiento. Señalamos los bajos índices en la emisión de recomendaciones, pero además notamos problemas para su implementación, dado que no existen mecanismos para asegurar que se cumplan, salvo otra vez el caso de la CDHDF que tiene un programa de seguimiento a la implementación de las recomendaciones, mostrando un compromiso mayor con la vigencia de los derechos humanos que con el cumplimiento de formalismo legal. Así mismo, es importante que los OPDH continúen investigaciones y recaben pruebas aún cuando las autoridades señaladas nieguen los hechos que se les imputan. Pudimos observar que es una práctica común de los OPDH otorgar mayor crédito a las afirmaciones de las autoridades que a lo señalado por las víctimas. Suponemos que esta identificación entre funcionarios de los OPDH y autoridades acusadas refuerza la hipótesis de que el personal de estas instituciones tiene incorporado en su *habitus* los vicios de la burocracia mexicana enfatizada en una de las tendencias de actuación descrita.

Otra prueba de baja proactividad está en que las Comisiones tampoco se han caracterizado por impulsar cambios legislativos que acoplen las leyes de sus entidades con los estándares internacionales. No existen propuestas normativas elaboradas por los propios OPDH, no se registran participaciones en los debates públicos sobre reformas legales, apoyo a iniciativas, ninguna de las actividades que podrían incorporarlos al escenario público como promotores de cambios hacia marcos normativos más garantistas.

Finalmente, este estudio muestra que los OPDH son desvinculados de las preocupaciones de la sociedad y de las principales problemáticas sociales y políticas que atraviesan el país, y propone una manera de remediar esta tendencia agilizando la relación con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, este trabajo pretende reflejar una posición crítica desde la sociedad civil y, al mismo tiempo, busca presentar formas de subsanar huecos que se generan en las instituciones públicas. Como hemos señalado, los órganos de control externos como la Comisión de Derechos Humanos del Senado para el caso de la CNDH, y las correlativas comisiones de los congresos estatales, no han podido regular y evaluar el desempeño de los OPDH, ni existen análisis exhaustivos de las distintas áreas que los conforman. Tampoco existe una relación sana y fluida con las organizaciones de la sociedad civil que pudieran ofrecer nuevos parámetros para interpretar y evaluar la actuación de los OPDH.

En conclusión, el análisis nos muestra que el fortalecimiento normativo no necesariamente entraña un fortalecimiento institucional. El dinero y las leyes que han dado el andamiaje a los OPDH no garantizan por sí solos su buen funcionamiento, si no hay una transformación en las concepciones burocráticas de sus titulares y su personal, así como un replanteamiento de sus prácticas. La información aquí presentada, nos indica con claridad que es fundamental implementar varios mecanismos de control que hemos venido esbozando y cuidar de manera relevante la designación de los titulares.

El desarrollo de esta investigación y el monitoreo que durante los últimos tres años hemos realizado al *Sistema Ombudsman*, nos ha permitido comprender la estrecha relación que conservan los OPDH con el sistema político en el cual están insertos y con ello una reproducción preocupante de los viejos vicios autoritarios que siguen caracterizando la cultura política del país. Así, el nivel de autonomía con el cual funcionan los OPDH depende en gran medida de su forma de insertarse en el sistema político que lo rodea y a la fecha eso depende más de los individuos que encabezan la institución que de la institucionalidad misma. Por eso se vuelve fundamental analizar más de cerca ciertos requisitos de tipo sustantivo respecto de quiénes llegan a la titularidad de estos organismos y con ello procesos de selección transparentes, argumentados que garanticen la llegada a esos cargos de personas con autoridad moral y claridad en las relaciones que mantienen con el poder político.

Reconocer que el cargo de *Ombudsman* es un cargo político en el sentido más amplio de la expresión, es un primer paso para entender las dinámicas implicadas en el proceso de la elección y posteriormente en su desempeño. Dado que no existen posiciones neutras, lo mejor es hacerlas públicas y establecer parámetros claros para controlar tales posicionamientos. No obstante, dados los resabios del sistema político en México, los vínculos de los *Ombudsman* con los políticos suelen ser delicados y difíciles de mantener en un equilibrio sano, por lo que se hace menester afinar los controles y la rendición de cuentas, tanto frente a la sociedad civil, a los propios consejos de los OPDH, como a los Congresos federal y estatales. En otros términos, la prioridad hoy en día para fortalecer el desempeño de los OPDH se ubica en consolidar la institucionalización de estos órganos con el fin de que la personalidad de quien sea titular no pueda poner en peligro los avances obtenidos con anterioridad.

En el mismo sentido, vemos que el peso del nacionalismo conservador de los abogados con formación positivista ha representado un atraso en el proceso de consolidación del *Ombudsman* que buscamos desde la sociedad civil y manifiesta un signo de la aún vigente reproducción de mecanismos de selección de los funcionarios públicos que privaba en el régimen corporativista en términos de grupos políticos y de redes de poder.

Por otro lado, la cercanía con el poder político ha mostrado ser inversamente proporcional a la distancia que estos organismos establecen con la ciudadanía. Esto les ha dificultado consolidar su autonomía, aumentar su eficiencia y con ellos su legitimidad ante la ciudadanía mexicana.

En este punto crítico para la democracia en México, el desencanto se expresa en las más diversas manifestaciones y los nobles orígenes y objetivos del *Sistema Ombudsman* pudieran ser un freno a este deterioro. Si los responsables de la toma de decisiones no asumen una lectura del proceso que llevan estas instituciones, puede ser demasiado tarde para incorporarlas como un elemento creativo en la necesaria renovación de la vida pública de México.





### Referencias bibliográficas

- Acuña Llamas, F., J., 2003, *La CNDH una institución a medio camino. Frentes críticos a su estatuto jurídico inconcluso*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ai Camp, Roderic, 1983, *Educación y reclutamiento de los líderes políticos de México*, Ed. Siglo XXI, México.
- Amnistía Internacional, 2001, *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectivas de los derechos humanos*, EDAI, Reino Unido.
- Amnistía Internacional, 2008, *Informe 2008 Amnistía Internacional. El estado de los derechos en el mundo*, EDAI, Reino Unido.
- Amnistía Internacional, 2009, *Información para el Examen Periódico Universal. Cuarto período de sesiones del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre el mecanismo del EPU*, EDAI, México.
- Amnistía Internacional, 2009, *Informe 2009 Amnistía Internacional. El estado de los derechos en el mundo*, EDAI, Reino Unido.
- Article XIX-México y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2009, *Construyendo legitimidad y confianza. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de órganos autónomos y de autonomía limitada*, México.
- Bourdieu, P., y L.J.D. Wacquant, 1995, *Respuestas por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México.
- Cacho, Lydia, 2008, "El cancerbero del poder", en Zepeda Paterson, Jorge (comp.), *Los intocables*, Ed. Planeta, México.
- CEPAD, 2008, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2007-2008*, Guadalajara, México.
- Checa Gutiérrez, I., 2008, *Un acercamiento al trabajo legislativo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- Cuéllar, R., 2002, *Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del ombudsman*", IIDH, Costa Rica.
- Danish Centre for Human Rights, 2001, *National Human Rights Institutions. Articles and working papers: Input to the discussions on the establishment and development of the functions of national human rights institutions*, Denmark.
- Elizondo, G., (et al), 2001, *La institución del Ombudsman en América Latina: Requisitos mínimos para su existencia*", IIDH, Costa Rica.
- Faz Mora, M., 2008, *Evaluación integral de la estructura y desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí bajo parámetros internacionales*, Tesis elaborada para acreditar la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.
- Fix-Fierro, Héctor, 2006, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, IIJ-UNAM, 3 y ss, México.
- Fix-Zamudio Héctor, 1997, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, CNDH, México.
- Human Rights Watch, 2008, *Informe especial: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evaluación crítica*, HRW, Nueva York.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, *El ombudsman: una institución eficaz para la protección de los derechos humanos*, IIDH, San José, Costa Rica.
- International Council on Human Rights Policy, 2000, *Performance & legitimacy: National Human Rights Institutions*, International Council on Human Rights Policy (ICHRP), Suiza.
- International Council on Human Rights Policy, y OACNUDH, 2005, *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*", Suiza.

- Laking, R., 2006, *Agencies: their benefits and risks* en *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, Number 4, pp. 9-30.
- Lomnitz, Claudio (coord.), 2000, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS-Porrúa, México.
- López Ayllón, Sergio y Héctor Fix-Fierro, 2000, "¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIII, núm. 97, enero-abril, pp. 155-267.
- López Ayllón, Sergio, 1997, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, UNAM, México.
- López Ugalde, A., 2008, *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la compañía Luz y Fuerza, la CFE, la PROFECO y la CONAGUA*, Programa Atalaya-Fundar-ITAM-FLACSO, México.
- Monsiváis Carrillo, A., 2007, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*, CIESAS-Instituto de investigaciones Histórico-Sociales/Universidad Veracruzana, México.
- OACNUDH, *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, HRI/MC/2006/7, mayo de 2006.
- Peralta Varela, Carlos, 2008, *La Comisión Estatal de Derechos Humanos: ¿continuidad o reforma?: principios de análisis sobre la transición a partir de información obtenida en 2007*, CEPAD, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2007-2008*.
- Pulido, M., 2006, *El acceso a la información es un derecho humano*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- Pulido, M., 2008, *El Centro Nacional de Derechos Humanos: un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- Regalado, J., y M. P. Moloeznik, 2007, *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006). El caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, CIESAS-Universidad Veracruzana, México.
- Rodríguez, G., y L.M. Cano, 2006, *Un Ombudsman modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*, Fundar, Centro de análisis e investigación, México.
- Salgado, J., y O. Tecalco, 2004, *Análisis de la gestión de la CNDH 2000-2004*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- Vázquez, Rodolfo (comp.), 2002, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Doctrina Jurídica Contemporánea, Distribuciones Fontamara, México.
- Vera Institute of Justice, 2003, *Measuring Progress Toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice System*, Nueva York.
- CDHDF, 2005, Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos, *Carpeta de educación en derechos humanos*, México.

## Referencias hemerográficas y electrónicas

- Aranda, J., *Soberanes presentó acción contra el aborto sin informar a consejeros*, La Jornada, mayo 2008. Disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/31/index.php?section=capital&article=033n1cap>
- Barajas, E. "Felipe de Jesús Álvarez Cibrián fue ungido nuevo titular de la CEDHJ", en La Jornada Jalisco, México, 29 de junio de 2007. Disponible en línea en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/06/29/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- CNDH, Comunicado de prensa No. 161 (DGCS/036/01), noviembre de 2008. Disponible en línea en: <http://www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2001/036.htm> (consultado en junio 2009).
- CNDH, *Observaciones de la CNDH al documento elaborado por Fundar titulado La CNDH emite ocho recomendaciones a SEDENA por violaciones a los derechos humanos*, julio de 2008. Disponible en línea en: <http://www.fundar.org.mx/pdf/contestacion.pdf> (consultado en junio 2009).
- FUNDAR, *Falta de transparencia de la Comisión de Derechos Humanos del Senado que preside Rosario Ibarra de Piedra*, Fundar, centro de análisis e investigación, febrero de 2007. Disponible en línea en: <http://www.fundar.org.mx/boletines2007/pdf/15feb.pdf>, (consultado en junio 2009).
- FUNDAR, *La CNDH emite ocho recomendaciones a la secretaría de la defensa nacional por violaciones a los derechos*

- humanos*, Fundar, centro de análisis e investigación, Boletín de prensa No. 86, julio de 2008. Disponible en línea en: [http://www.fundar.org.mx/quehacemos/boletines\\_prensa.htm](http://www.fundar.org.mx/quehacemos/boletines_prensa.htm) (consultado en junio 2009).
- Informe elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el Examen Periódico Universal, México, 2008. Disponible en línea en: <http://cencos.org/files/EPU%20Informe%20de%20Organizaciones%20de%20la%20Sociedad%20Civil%20para%20el%20Examen%20Peri%C3%B3dico%20Universal.pdf>, (Consultada en junio de 2009)
- ITAM-Programa Atalaya, *Indicadores para evaluar la atención prestada a las quejas y Criterios para el análisis de las recomendaciones de la CNDH*, México, 2003. Disponible en línea en: <http://atalaya.itam.mx/documentos.html>, (Consultada en junio de 2009).
- Lachenal, C., y M. Moguel, *Un proceso inconcluso: la elección de dos lugares del Consejo Consultivo de la CNDH*, octubre 2008, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Disponible en línea en: <http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/octubre2008/articulo4.html>, (consultado en junio 2009).
- Larrosa, J., "Proceso de elección del ombudsman jalisciense. Crónica de los hechos y análisis de actores e instituciones, en CEPAD", *Evaluación sobre el proceso de elección del Ombudsman en Jalisco, 2007*, Guadalajara, México, pp. 44-72. Disponible en línea en: [http://www.cepad.org.mx/panel/publicaciones/pdf/10%20Evalua\\_ombu.pdf](http://www.cepad.org.mx/panel/publicaciones/pdf/10%20Evalua_ombu.pdf) (consultado en junio 2009).
- Macías Medina, Moya García, et al, *Una elección ilegítima: el caso del nuevo ombudsman de Jalisco*, disponible en línea en: <http://www.cepad.org.mx/>.
- Macías Medina, Moya García, et al, *Una elección ilegítima: el caso del nuevo ombudsman de Jalisco*, en <http://www.cepad.org.mx/>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. *Datos sobre crimen organizado en el Segundo Informe de Ejecución 2008*, Disponible en línea en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/segundo-informe-de-ejecuci-n.html> (Consultada en junio de 2009)
- Ramos, R., *Ya son 4,460 las quejas contra la macrolimosna*, Milenio.com, abril 2008. Disponible en línea en: <http://atlas.milenio.com/node/8990>. (consultado en junio 2009).
- Sentencia definitiva acerca de la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Procuraduría General de la República. Disponible en línea en: [http://ss1.webkreator.com.mx/4\\_2/000/000/01f/c72/ENGROSECOSSxcdO-146-07.pdf](http://ss1.webkreator.com.mx/4_2/000/000/01f/c72/ENGROSECOSSxcdO-146-07.pdf) (Consultada en junio de 2009)
- Tesoro, M. de la L., *Ministro panista resolverá sobre constitucionalidad de aborto, entrevista a la diputada federal Maricela Contreras, presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados*, Cimacnoticias, mayo 2007. Disponible en línea en: <http://www.cimacnoticias.com/site/07052913-Ministro-panista-re.17812.0.html>, (consultado en junio 2009).
- Tesoro, M. de la L., *Soberanes sirve al gobierno federal, pues aspira a la SCJN*, Cimacnoticias, junio 2007. Disponible en línea en: <http://www.cimacnoticias.com/site/07060113-Soberanes-sirve-al.17866.0.html>

## Documentos oficiales y legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CDHDF

*Informe Anual 2001*

*Informe Anual 2002*

*Informe Anual 2003*

*Informe Anual 2004*

*Informe Anual 2005*

*Informe Anual 2006*

*Informe Anual 2007*

*Informe Anual 2008*

*Informe Especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine*, México, 2008.

*Recomendación 11/2008*

*Recomendación 12/2008*

Centro de derechos humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", *Informe Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, México, 2008.

CEDDHO

*Informe Anual 2000*

*Informe Anual 2001*

*Informe Anual 2002*

*Informe Anual 2003*

*Informe Anual 2004*

*Informe Anual 2005*

*Informe Anual 2006*

*Informe Anual 2007*

*Informe Anual 2008*

CEDHJ

*Informe de actividades 2002*

*Informe de actividades 2003*

*Informe de actividades 2004*

*Informe de actividades 2005*

*Informe de actividades 2006*

*Informe de actividades 2007*

CEDHSLP

5º. Informe de actividades

6º. Informe de actividades

7º Informe de actividades

8º. Informe de actividades

CEDHV

*Informe de actividades 2001*

*Informe de actividades 2002*

*Informe de actividades 2003*

*Informe de actividades 2004*

*Informe de actividades 2005*

*Informe de actividades 2006*

*Informe de actividades 2007*

*Informe de actividades 2008*

CNDH

*Informe de actividades 2001*

*Informe de actividades 2002*

*Informe de actividades 2003*

*Informe de actividades 2004*

*Informe de actividades 2005*

*Informe de actividades 2006*

*Informe de actividades 2007*

*Informe de actividades 2008*

*Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en La República Mexicana*, México, 2005.

*Recomendación 15/2007*

*Recomendación 29/2008*

*Recomendación 30/2008*

Recomendación 31/2008

Recomendación 32/2008

Recomendación 35/2008

Recomendación 36/2008

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada el 13 de septiembre de 1999, México.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes

Ley sobre la Procuraduría de los derechos humanos y protección ciudadana de Baja California.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua.

Ley de la Comisión de lo Derechos Humanos del Estado de Chiapas

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Colima.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango

Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato

Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos

Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit

Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León

Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca

Reglamento de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del estado de Querétaro

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Sinaloa

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz

Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Orgánica de H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

- OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada el 22 de noviembre de 1969 y en vigor desde el 18 de julio de 1978. , OEA/Ser. L.V/II.82. México se adhirió a esta el 2 de marzo de 1981.
- OEA, *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, en vigor desde el 28 de febrero de 1987 y ratificada por México el 11 de febrero de 1987.
- ONU, *Observación General No. 10 "La función de las Instituciones Nacionales de derechos humanos en la protección de los DESC"*
- ONU, *Observación General No. 2, "El papel de las Instituciones Nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño"*;
- ONU, *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, adoptada el 10 de diciembre de 1984 y en vigor desde el 26 de junio de 1987, A.G. Res. 39/46, anexo, 39 ONU, ratificada por México el 23 de enero de 1986.
- ONU, *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos; aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 48/134; 1993.*
- ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP)*, adoptado el 16 de diciembre de 1966, A.G. Res. 2200A (XXI), ONU GAOR Sup. (No. 16) en 52, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, al que México adhirió el 23 de marzo de 1981.



# RELACIÓN DE TABLAS Y GRÁFICAS ■

## I. Tablas

<b>Tabla 1</b>	Relación de publicaciones elaboradas por el proyecto Monitor Ciudadano del Ombudsman (2005-2008)
<b>Tabla 2</b>	Sistema Ombudsman en México: Relación de Comisiones y Procuradurías que componen el Sistema Ombudsman en México.
<b>Tabla 3</b>	México frente a otros sistemas de protección de los derechos humanos
<b>Tabla 4</b>	Comparativo del marco legal del mandato de los OPDH de la muestra de este estudio
<b>Tabla 5</b>	Requisitos para ser titular de un OPDH
<b>Tabla 6</b>	Procedimiento ideal para la elección del Ombudsman
<b>Tabla 7</b>	Duración del cargo y ratificación del titular de un OPDH
<b>Tabla 8</b>	Duración del cargo y renovación de los Consejos Ciudadanos en los OPDH
<b>Tabla 9</b>	Definición de ejes para evaluar el desempeño de los OPDH
<b>Tabla 10</b>	Capacidad de negociación presupuestal del presidente Soberanes
<b>Tabla 11</b>	Porcentajes de sobre y subejercicios en el presupuesto total de la CNDH 1997-2007
<b>Tabla 12</b>	Uso de las medidas cautelares en la CEDHSLP
<b>Tabla 13</b>	Uso de las medidas cautelares en la CDHDF
<b>Tabla 14</b>	Uso de las medidas cautelares en la CNDH

## II. Gráficas

<b>Gráfica 1</b>	Quejas presentadas ante la CNDH
<b>Gráfica 2</b>	CNDH: Autoridades señaladas con mayor frecuencia
<b>Gráfica 3</b>	CNDH: Presupuesto aprobado y ejercido 1997-2008
<b>Gráfica 4</b>	Presupuesto asignado a la CEDHSLP
<b>Gráfica 5</b>	Presupuesto asignado a la CEDHV
<b>Gráfica 6</b>	Presupuesto asignado a la CEDDHO
<b>Gráfica 7</b>	Presupuesto asignado a la CEDHJ
<b>Gráfica 8</b>	Porcentaje de presupuesto ejercido frente al presupuesto asignado en la CEDHJ
<b>Gráfica 9</b>	Presupuesto asignado a la CDHDF
<b>Gráfica 10</b>	Eficiencia general de la CEDDHO
<b>Gráfica 11</b>	Causas de conclusión de las quejas presentadas ante la CEDDHO
<b>Gráfica 12</b>	Eficiencia general de la CEDHSLP
<b>Gráfica 13</b>	Causas de conclusión de las quejas presentadas ante la CEDHSLP
<b>Gráfica 14</b>	Recomendaciones por año de la CEDHSLP
<b>Gráfica 15</b>	Eficiencia general de la CDHDF
<b>Gráfica 16</b>	Causas de conclusión de las quejas ante la CDHDF
<b>Gráfica 17</b>	Eficiencia general de la CEDHJ
<b>Gráfica 18</b>	Causas de conclusión de las quejas ante la CEDHJ
<b>Gráfica 19</b>	Solicitudes de intervención ante la CEDHV
<b>Gráfica 20</b>	Eficiencia general de la CNDH
<b>Gráfica 21</b>	Causas de conclusión de las quejas ante la CNDH



## ANEXO 1. Oficinas de OPDH en el continente americano

Como observamos en el siguiente cuadro comparativo, algunas oficinas de *Ombudsman* en el continente americano, pueden tener competencias más amplias que las establecidas para los OPDH en México:

Oficinas de OPDH en el continente americano.

País	Oficina	Atribuciones	Fundamento jurídico
<b>Argentina</b>	Defensoría del Pueblo de la Nación	“quedan comprendidas la administración centralizada y descentralizada; entidades autárquicas; empresas del Estado; sociedades del Estado; sociedades de economía mixta; sociedades con participación estatal mayoritaria; y todo otro organismo del Estado nacional cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiera regirlo, o lugar del país donde preste sus servicios. Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los organismos de defensa y seguridad. Art. 16 de la Ley de creación de la Defensoría del Pueblo.	Constitucional: Art. 86 de la Constitución Nacional <sup>184</sup>
<b>Bolivia</b>	Defensoría del Pueblo	“quedan comprendidas en las competencias del Defensor del Pueblo, la administración pública centralizada, descentralizada, entidades autónomas, desconcentradas, gobiernos municipales y todo organismo del Estado, cualquiera fuera su naturaleza jurídica; asimismo, las cooperativas e instituciones privadas que presten servicios públicos” Art. 5 de la Ley 1818.	Constitucional: Art. 127 y siguientes de la Constitución de la República de Bolivia.
<b>Colombia</b>	Defensoría del Pueblo	“El Defensor del Pueblo no podrá ejercer funciones judiciales o disciplinarias, salvo las de su propia dependencia. Sus opiniones, informes y recomendaciones tienen la fuerza que les proporcionan la Constitución Nacional, la ley, la sociedad, su independencia, sus calidades morales y su elevada posición dentro del Estado” Art. 7 de la Ley 24 de 1992.	Constitucional: Art. 281 al 284 de la Constitución de la República de Colombia.
<b>Costa Rica</b>	Defensoría de los Habitantes	“La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes” (Art. 1) “puede iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público. Sin embargo, no puede intervenir, en forma alguna, respecto de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral” Art 12 de la Ley de la Defensoría.	Legal: Ley 7319 de 17 de noviembre de 1992.

<sup>184</sup> El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial”. (Art. 86 de la Constitución Nacional).

País	Oficina	Atribuciones	Fundamento jurídico
<b>Ecuador</b>	Defensoría del Pueblo	<p>"Corresponde a la Defensoría del Pueblo:</p> <p>a. Promover o patrocinar los recursos de Hábeas Corpus, Hábeas Data y de Amparo de las personas que lo requieran;</p> <p>b. Defender y excitar, de oficio o a petición de parte, cuando fuere procedente, la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos que la Constitución Política de la República, las leyes, los convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador garanticen;" (Art 2.) "El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos a los que se refieren los literales a) y b) del artículo 2 de esta Ley, ya provenga del sector público o de los particulares.</p> <p>Sus facultades de investigación se extienden a las actividades de cualquier autoridad, funcionario, empleado público o personas naturales o jurídicas relacionadas con los casos que se investiguen" Art. 13. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.</p>	Constitucional: Art. 96 de la Constitución Política de la República de Ecuador.
<b>El Salvador</b>	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	<p><i>"cuyo objeto será el de velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos. Para los efectos de la presente ley se entenderá por derechos humanos los civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y los de la tercera generación contemplados en la Constitución, Leyes y Tratados vigentes; así como los contenidos en declaraciones y principios aprobados por la Organización de las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos".</i> Art. 2 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador.</p>	Constitucional: Art. 191 al 194 de la Constitución
<b>Guatemala</b>	Procuraduría de Derechos Humanos	<p>El Procurador de los Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>a. Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos;</p> <p>b. Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;</p> <p>c. Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;</p> <p>d. Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;</p> <p>e. Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales;</p> <p>f. Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente;... Art. 275 de la Constitución.</p>	Constitucional: Art. 273 al 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala
<b>Honduras</b>	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras	<p><i>"podrá dirigirse directamente a cualquier servidor de la administración pública, organismos o instituciones de cualquier naturaleza y sus titulares tendrán la obligación de contestar las peticiones y requerimientos que se le formulen".</i> Art. 6 de la Ley del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras.</p>	Constitucional: Art. 59 de la Constitución de la República de Honduras

País	Oficina	Atribuciones	Fundamento jurídico
México	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales".	Constitucional: Art. 102 apartado B de la Constitución Política
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	<p>"El Procurador es un Comisionado de la Asamblea Nacional electo por ésta para la promoción, defensa y tutela de las garantías constitucionales de los ciudadanos y sus derechos humanos, a cuyo efecto podrá vigilar y controlar la actividad de la administración pública, dando cuenta a la Asamblea Nacional"</p> <p>"El Procurador está facultado para promover que los miembros del Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional coadyuven al respeto de los derechos humanos".</p> <p>"Las atribuciones se extienden a los actos y resoluciones de cualquier funcionario o persona que preste servicios en la administración pública, sin excepciones de ninguna naturaleza.</p> <p>"El Procurador podrá interponer recurso de Inconstitucionalidad, Amparo y Exhibición Personal, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política en los casos que considere necesario o imperativo".</p> <p>Arts. 3, 19, 20 y 21 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.</p>	Legal: Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Ley No. 212). 13 de diciembre de 1995.

## ANEXO 2. Profesión de los titulares de los OPDH

OPDH	Estado	Profesión			
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional	Licenciado en Derecho por la UNAM		Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia	✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes	Aguascalientes	Licenciado en Derecho			✓
Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California	Baja California	Licenciado en Derecho			✓
Comisión de Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur	Baja California Sur	No se pudo obtener la información			
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	Campeche	Licenciada en Derecho	Maestra en Ciencias Jurídico Penales		✓
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila	Coahuila	Licenciado en Derecho			✓
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima	Colima	Licenciado en Derecho			✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas	Chiapas	Licenciado en Derecho	Maestría en Derecho Constitucional y Amparo		✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua	Chihuahua	Abogado			✓
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal	Licenciatura de Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM	Maestría en Ciencias Sociales en la FLACSO		+
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango	Durango		Maestro en Derecho		✓
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Estado de México	Licenciado en Derecho			✓
Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	Guanajuato	Licenciado en Derecho	Especialidad en Notario Público		✓
Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Guerrero	Licenciado en Derecho			✓
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	Hidalgo	Licenciado en Derecho			✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco	Jalisco	Licenciado en Derecho			✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán	Michoacán	Licenciado en Derecho	Maestría en Derecho		✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos	Morelos	Ingeniero			+
Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit	Nayarit	Licenciado en Derecho			✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	Nuevo León	Licenciada en Derecho			✓
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca	Oaxaca	Licenciado en Derecho		Doctor en Derecho	✓

OPDH	Estado	Profesión			
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	Puebla	Abogada actuario y notario	Maestra en Ciencias Penales		✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro	Querétaro	Abogado.			✓
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	Quintana Roo	Licenciado en Derecho			✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí	Licenciada en Derecho			✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa			Doctor en Derecho	✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora	Sonora		Maestro desarrollo organizacional		+
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco	Tabasco		Maestro en Derecho		✓
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	Tamaulipas	Licenciado en Derecho			✓
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala	Tlaxcala	Profesor			+
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Veracruz	Licenciado en Derecho	Maestra en Derecho		✓
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán	Yucatán	Licenciado en Derecho			✓
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas	Zacatecas	Licenciado en Derecho			✓

<sup>185</sup> Fuente: Página electrónica de la CNDH <http://cndh.org.mx/lacndh/accionesIncontit/acciones.htm>



## ANEXO 3. Acciones de inconstitucionalidad promovidas por la CNDH<sup>185</sup>

### **Derecho a la vida del producto de la concepción.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 146/2007, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de mayo de 2007, en la que se reclama la reforma a los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal, la adición del tercer párrafo al artículo 16 Bis 6, y la adición del artículo 16 Bis 8 a la Ley de Salud para el Distrito Federal, realizadas mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de abril de 2007.

### **Falta de acatamiento por el legislador local de las adecuaciones legislativas que le fueron ordenadas en los artículos transitorios de la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

#### **Derechos de los menores infractores.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 79/2008, presentada ante la Suprema Corte de Justicia el 21 de mayo de 2008, en la que se reclaman el artículo 47 de la Constitución del Estado de Guerrero y la Ley de Tutela y de Asistencia Social para Menores Infractores del Estado de Guerrero.

### **Derecho a la propiedad y otros conexos.**

Escrito de fecha 5 de diciembre de 2008 dirigido al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, mediante el cual se le hicieron saber, previamente a la publicación, posibles vicios de constitucionalidad de la Ley de Extinción de Dominio del Distrito Federal, a fin de que, en el ejercicio de su autonomía, evaluara la posibilidad de promover acción de inconstitucionalidad contra dicha ley, así como el anexo en el que se pormenoriza el análisis constitucional.

Análisis del decreto por el que se expide la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

### **Derechos de las personas con discapacidad; conflicto entre instrumentos internacionales y normas locales; propuesta del Ombudsman nacional que el asunto no sea resuelto conforme al principio de jerarquía normativa, sino a la luz del principio pro homine.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 1/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia el 2 de enero de 2009, en la que se reclama el artículo 2, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

### **Tutela judicial efectiva, derecho al recurso; no discriminación.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 22/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de enero de 2009, en la que se reclama la reforma a los artículos 1339 y 1340 del Código de Comercio, realizadas mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2008.

### **Derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales; principio de presunción de inocencia**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 23/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de enero de 2009, en la que se reclaman los artículos 94, fracción I, inciso a) y 97, apartado B, fracción V de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 2009.

### **Uso de lenguaje discriminatorio en la ley; derechos de las personas con discapacidad, y principios de no discriminación y respeto a la dignidad humana**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 25/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de febrero de 2009, en la que se reclaman los artículos 33, fracción III, 59 y 112, fracción III de las reformas a la Ley General de Salud, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 2009.

**Derecho a la información; no regresividad de los derechos fundamentales; eficacia de los derechos y sus garantías; limitación de las facultades de la CNDH.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 26/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de febrero de 2009, en la que se reclama la inconstitucionalidad de las reformas al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, publicadas el 23 de enero de 2009.

**Derecho a la seguridad social de los miembros de las institucionales policiales; no discriminación.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 32/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de Marzo de 2009, en la que se reclama la inconstitucionalidad del artículo 37 Bis G de la Ley de Seguridad Publica del Estado de Sinaloa, publicado el 4 de febrero de 2009.

**Derecho de acceso a los tribunales para que se resuelvan cuestiones relacionadas con el medio ambiente.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 36/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 9 de Marzo de 2009, en la que se reclama la inconstitucionalidad del artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, publicada el 7 de febrero de 2009.

**Derecho a la información; no regresividad de los derechos fundamentales; eficacia de los derechos y sus garantías; limitación de las facultades de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 37/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de Marzo de 2009, en la que se reclama la inconstitucionalidad del artículo 244 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, publicado el día 9 de febrero de 2009

**No discriminación a los mexicanos por naturalización, a los mexicanos con doble nacionalidad y a los extranjeros en el acceso a los empleos públicos; falta de certeza jurídica en las operaciones encubiertas realizadas por la Policía Federal por la deslegalización que opera con la remisión a la norma reglamentaria; derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de junio de 2009, en la que se reclama la inconstitucionalidad de los artículos 7, fracción I, 8, fracción VII, 10, fracción XII y 17, inciso A, fracción I y 22, fracción I, inciso a) de la Ley de la Policía Federal; de la fracción I del artículo 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y del artículo 18, fracción I; 23, inciso a); 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

**Eficacia de los derechos y sus garantías, y limitación de las facultades de la CNDH.**

Demanda de la acción de inconstitucionalidad 49/2009, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de junio de 2009, en la que se reclama la inconstitucionalidad del artículo 5º, fracción V, inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

**LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS**  
**Nuevas instituciones, viejas prácticas**

se terminó de imprimir en agosto de 2009.

La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Edición a cargo de:

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.



