

El *Ombudsman*
al alcance de todos

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector
José Narro Robles

Secretario General
Sergio M. Alcocer Martínez de Castro

Secretaria de Desarrollo Institucional
Rosaura Ruiz Gutiérrez

Secretario Administrativo
Juan José Pérez Castañeda

Abogado General
Luis Raúl González Pérez

Director General de Publicaciones y Fomento Editorial
David Turner Barragán

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director
Fernando Castañeda Sabido

Secretario General
Roberto Peña Guerrero

Secretario Administrativo
Aureliano Morales Vargas

Secretaria de Desarrollo Académico
Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca

Coordinadora de Extensión Universitaria
Claudia Ramírez Cisneros

Jefa del Departamento de Publicaciones
Rosalba Fabiola Rodríguez Cerón

Responsable del proyecto

Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM
con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Gloria Ramírez

El *Ombudsman* al alcance de todos

MANUAL

Gloria Ramírez



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



CÁTEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS

MÉXICO, 2009

D. R. © 2009 Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Autora: Gloria Ramírez

Cuidado de la edición: Ignacio Hernández

Tipografía: SM, Servicios Gráficos

Portada: Ianis Guerrero

ISBN: 978-607-2-00326-2

Segunda edición

Manual publicado gracias al apoyo de la UNAM al Seminario de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM

Dirección: Edificio G. Ciudad Universitaria, 04510, México D. F. México. Tels.: (52 55) 56 22 94 57 ext. 68 o 56222970/73 ext. 207

Correos electrónicos: catedraunescodh@mail.politicas.unam.mx

catedradh@yahoo.fr

<http://catedradh.unesco.unam.mx>

ÍNDICE

Introducción	9
1. Concepto y antecedentes históricos del Ombudsman	13
2. El Ombudsman en México	27
3. Diferencias y convergencias entre Organismos Públicos de Derechos Humanos y Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos	41
4. La perspectiva de género en el sistema <i>Ombudsman</i> mexicano.	51
5. El procedimiento de queja ante Comisiones Públicas de Derechos Humanos: CNDH y CDHDF	69
Anexo I. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas	84
Anexo II. Los Derechos Humanos en el sistema jurídico mexicano (ejercicio)	90
Anexo III. Cuestionario para evaluar la eficiencia y legitimidad de los Organismos Públicos de Derechos Humanos	92
Respuestas al Ejercicio de las págs. 87, 88.	95

INTRODUCCIÓN

El *Ombudsman* en México es una institución que ha logrado reconocimiento en la normatividad nacional, sin embargo para la mayoría de la sociedad es todavía desconocida y lejana.

Señala el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que “La función de las instituciones nacionales tiene un carácter claramente complementario, y su fortalecimiento no puede sino mejorar la eficiencia tanto de los sistemas nacionales e internacionales de protección y promoción de los derechos humanos...(es decir que) ...las instituciones nacionales fuertes y eficaces pueden contribuir sustancialmente a la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.¹

Su fuerza y eficacia se basan en el grado de legitimidad y en la capacidad de responder a las expectativas de la ciudadanía al vincularse con la sociedad civil.

Según Maiorano, la experiencia del *Ombudsman* en América Latina desde sus inicios estuvo íntimamente vinculada a su compromiso con la protección de los derechos fundamentales. Fue, precisamente, la necesidad de añadir una cuota mayor de seguridad a la creciente demanda de tutela integral de los derechos humanos lo que determinó la conveniencia de acudir a una institución prestigiosa y prestigiada en el resto del mundo, y sobre todo en Europa, aún cuando se le imprimen modalidades particulares de acuerdo a cada país.

En América Latina esta figura adopta el perfil y denominación del Defensor del Pueblo, que se extiende durante los años noventa en la región, aunque cada nación la adapta de acuerdo a su contexto, define su grado de autonomía y le otorga las condiciones esenciales de su legitimidad.

En la actualidad, estas instituciones han desbordado los objetivos originarios y se encuentran comprometidas con desafíos que la comunidad internacional *Ombudsman* ya no considera ajenos. Asimismo, por el déficit democrático en la región, han intervenido en múltiples asuntos, sin dejar de lado su esencial tarea de defensa y protección de los derechos humanos que ocupa parte mayoritaria de su presupuesto. El *Ombudsman* adopta también el papel de mediador en conflictos y de promotor de reformas, para involucrarse, además, en el apoyo de tentativas políticas de índole democrática.

¹ OACNUDH. Instituciones nacionales de derechos humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos. p. 17, Centro de Derechos Humanos. ONU. 1996.

En los últimos años, la evolución de la Institución no escapa a las profundas transformaciones operadas en nuestras sociedades; la realidad de nuestra América Latina es hoy muy diversa a la de quince años atrás, cuando se incorporó a la Constitución de Guatemala en 1985; los regímenes democráticos felizmente se han generalizado, al mismo tiempo que el Estado ha emprendido una desordenada retirada de las actividades comerciales e industriales; por su parte, la estabilidad económica ha seducido a gobernantes y gobernados.

En varios países de la región, la institución del *Ombudsman* nació cuando estaba muriendo el Estado empresario, cuando el Estado de Bienestar había desaparecido; por ello se encontró, en sus primeros años de funcionamiento, con una sociedad muy distinta a la que acompañó su evolución en todo el mundo tres décadas atrás; nació en sociedades con vocación participativa, demandantes de calidad de vida, derechos económicos, sociales y culturales y con una creciente conciencia sobre su papel activo en las democracias modernas.

Uno de los debates más importantes en torno a la agenda pública, es el concerniente al fortalecimiento de las instituciones, mediante la valoración de lo público como un tema que incumbe a todos los actores involucrados en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. La concepción del Estado como un todo, que decide sin consultar a la sociedad y a las organizaciones civiles, las cuales son finalmente las depositarias de las políticas, no ha contribuido a la consolidación de la democracia ni la sus de sus instituciones.

En un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se observa que gran parte de las latinoamericanas y los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia, e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.²

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 27.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala la importancia que tienen las organizaciones de la sociedad civil en este proceso:

Existe una importante relación entre la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, sujetos relevantes en la construcción democrática, en el control de la gestión gubernamental y en el desarrollo del pluralismo. Resulta fundamental promover estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y de su articulación con el Estado y los partidos políticos. El Informe aboga por formas alternativas de representación que, sin reemplazar a las tradicionales, las complementan y fortalecen.³

Ricardo Uvalle sostiene que “lo público del Estado es la constante más regular en la agenda de los grupos y las organizaciones ciudadanas. Si lo público es lo accesible, lo compartido, lo común, es importante que se tome en cuenta la iniciativa de los ciudadanos para asumir las tareas de corresponsabilidad pública. No más Estado sin controles democráticos, es la bandera de una vida pública más abierta y participativa. Si lo público es un presupuesto de la democracia y la constitucionalidad, se convierte en referente ineludible para que el Estado se desenvuelva en la lógica de las interacciones que lo erigen como un poder accesible y sujeto a restricciones. El Estado autosuficiente y arrogante no es consecuente con la sociedad abierta ni con la democratización del poder.”⁴ Así, el desafío consiste en interesar a las y los ciudadanos en los asuntos públicos, en revalorizar la política, no sólo partidista sino ciudadana.

La legislación ha incorporado en diversos ámbitos la participación de ciudadanos directamente en las entidades del gobierno. Existe una tendencia que avanza hacia la ciudadanización de ciertos órganos del Estado.

³ *Ibidem*, p. 4.

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, *El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 20 (Jun. 2001). Caracas, Venezuela. p. 5.

La participación de la sociedad civil en el trabajo de los Instituciones Públicas de Derechos Humanos es constantemente recomendada por diversos Organismos Internacionales, tanto en la elección del titular del Organismo como en la conformación de los Consejos ciudadanos, los cuales son un espacio en que confluyen los diversos actores involucrados en la defensa y promoción de los derechos humanos y coadyuvan al trabajo de la Institución.

Los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU, llamados los Principios de París, en el punto número 1 del apartado “B”, sobre información y garantías de independencia y pluralismo, señalan:

...que la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas.
- las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- los universitarios y especialistas calificados;
- el Parlamento;
- las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).⁵

⁵ Folleto Informativo núm. 19, Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, ONU (resolución 1992/54) y la Asamblea General (resolución A/RES/48/134 el 20 de diciembre de 1993).

El año 2000, el *Internacional Council on Human Rights Policy* (Consejo Internacional sobre Políticas en Derechos Humanos), organización internacional no gubernamental que dedica sus esfuerzos a la investigación aplicada y a la reflexión sobre las políticas públicas de derechos humanos en el ámbito mundial, publica un estudio sobre las instituciones nacionales de esta materia, en el cual destaca como primera de sus ocho recomendaciones la participación de la sociedad civil:

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben cultivar y profundizar sus relaciones y trabajo con los diversos organismos de la sociedad civil, especialmente aquellas con trabajo en derechos humanos o con grupos vulnerables, como aquellas organizaciones de mujeres, niños prisioneros, o personas con alguna discapacidad, personas con VIH y minorías étnicas o raciales. Estos organismos deben estar representados en la membresía de las instituciones nacionales de derechos humanos, asimismo deben ser regularmente consultadas acerca de las prioridades institucionales y tomar parte en el trabajo cotidiano de la institución.⁶

En el ámbito Americano, la Red de Instituciones Nacionales Promotoras y Defensoras de los Derechos Humanos del Continente Americano, constituidas de conformidad con los Principios de París, al celebrar su primera Asamblea General en Kingston, Jamaica, en marzo de 2002, aprueba el denominado “Consenso de Kingston”, que recoge las principales conclusiones y compromisos adoptados, entre los cuales pueden destacarse:

- Establecer, mantener y promover una cultura de respeto a los derechos humanos en la región;

⁶ International Council on Human Rights Policy, *Performance & legitimacy: National human rights institutions*, 2000, p. 111. Véase también: Semblanza entre las relaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la sociedad civil. Robles Maloof, Jesús. (Coordinación). Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C. México, D.F. 15 de Octubre de 2004, p. 7.

- Implementar los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos (o Principios de París);
- Incrementar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a promover y proteger las libertades fundamentales y los derechos humanos.⁷

Por su parte, el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, publicado en diciembre de 2003, documento elaborado en el marco de la segunda etapa del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, recomienda:

Incorporar en los procedimientos constitucionales de designación de servidores públicos de alto nivel no electos de los poderes de la Unión, y de los órganos autónomos, mecanismos de transparencia que permitan a la sociedad aportar oportunamente a los órganos decisorios elementos de juicio respecto de la idoneidad de las personas propuestas.

Garantizar métodos de consulta a la sociedad en la selección de quienes dirigen y participan en los consejos ciudadanos, así como promover la transparencia y rendición de cuentas de todos los organismos públicos que dependan del Ejecutivo y tengan atribuciones en el ámbito de los derechos humanos.”⁸

Es decir, que se cuenta con un marco internacional que promueve y legitima la participación indispensable de la sociedad civil en el funcionamiento de los organismos públicos, por lo cual ésta no es una dádiva o gesto simpático de un funcionario, sino una obligación: se debe cumplir este mandato; no obstante, es poco atendido en el sistema *Ombudsman* mexicano.

El presente Manual es un esfuerzo por comprender la historia y significación del *Ombudsman** en el mundo y, particularmente, en México.

Como una aportación interactiva, se incluyen asimismo dos ejercicios didácticos.

Gloria Ramírez

⁷ El desarrollo de la Red de Instituciones Nacionales de Promoción y protección de los Derechos Humanos del Continente Americano (Informe de la Secretaría pro t mpore de la Red ante el 58 Período de Sesiones de la Comisión de los Derechos Humanos, Ginebra, 18 de abril de 2002) p. 1 y 2. <http://www.nhri.net/pdf/Americas-HRC2002>.

⁸ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Ediciones Mundi Press, México, 2003, p. IX.

* *Utilizaremos como sinónimos los términos Ombudsman, Organismos, Comisiones y/o Instituciones Nacionales o Públicas de Derechos Humanos*

1. CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL OMBUDSMAN

OMBUD: etimológicamente, persona que actúa como vocero o representante de otra. En sueco tiene estas acepciones: representante, comisionado, protector, mandatario o representante del Parlamento y, en consecuencia, protector de los derechos de los ciudadanos.¹

Jorge Maiorano, Fix Zamudio, Donald Rowart y Gonzalo Armienta, entre otros, coinciden en que el origen del *Ombudsman* se localiza en el continente europeo, particularmente en Suecia. Este es el primer país del mundo que crea una figura para promover y proteger los derechos de los ciudadanos ante las omisiones o faltas del poder público.

La figura del *Ombudsman* también se puede situar desde los tiempos bíblicos: los llamados profetas o viejos sabios a los que el pueblo solicita orientación sobre diversos problemas. Asimismo, en la época medieval encontramos esta figura, cuando “las tribus germánicas medievales aplicaron dicho termino a un agente encargado de transferir bienes de familias o grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o a sus familias”.²

El concepto de Ombudsman

El término de *Ombudsman* no tiene definición reconocida en nuestro idioma ni en nuestro país, como ocurre por ejemplo con “*el mediador*” en Francia, que significa mediar entre la autoridad pública y la ciudadanía, función principal de esta institución. En la región latinoamericana se ha optado por el concepto de *Defensor del pueblo*, acuñado en España.

En México, sin embargo, este término *defensor* no se utiliza. Es revelador este hecho, tanto porque permite vislumbrar la cultura autoritaria y centralista que ha permeado nuestras instituciones, así como por la lejanía que existe entre la ciudadanía y la mayoría de estos organismos. En el país, se han adoptado otras denominaciones para designar al *Ombudsman* mexicano, como Comisiones o Procuradurías de Derechos

¹ Parafraseando la cita de Rowart Donalt. *El ombudsman*, el defensor del ciudadano, FCE, México, 1973, p. 7.

² Salomón Delgado, Luis E. *El Ombudsman*. Guadalajara, Jal., Universidad de Guadalajara, 1992, p. 23.

Humanos. Ahora que, en realidad, lo que hace auténtico a un *Ombudsman*, no es sino su compromiso y los principios que sustenta y pone en práctica.

La Organización de Naciones Unidas, reconoce que “La mayoría de las instituciones nacionales existentes pueden agruparse en dos amplias categorías: Comisiones de Derechos Humanos y ‘*Ombudsman*’ o ‘Defensores del pueblo’.³ Otra variedad del *Ombudsman*, menos difundida, pero de no de menor importancia, son las instituciones “especializadas”, establecidas para proteger los derechos de determinados grupos en situación de vulnerabilidad o riesgo, como los pueblos indígenas, los niños, los refugiados o las mujeres, así como para dar protección a determinadas categorías de la población, por ejemplo, los consumidores.

Es decir que, según la ONU, la mayoría de las instituciones nacionales pueden agruparse en las siguientes tres categorías:

1. Comisiones de derechos humanos.
2. *Ombudsman* o Defensorías del Pueblo.
3. Instituciones especializadas, establecidas para proteger los derechos de determinados grupos o derechos específicos, por ejemplo las dedicadas a la defensa del derecho a la salud.

La ONU señala que, “de hecho, ninguna organización puede aspirar a ejercer una vigilancia completa de todas las situaciones. Tampoco puede investigar todas las denuncias relativas a violaciones de los derechos humanos ni prestar asistencia a todas las víctimas”. Para la ONU, “la función primordial de las comisiones de derechos humanos consiste en proteger a los nacionales contra la discriminación, el abuso del poder y velar por el respeto de los derechos civiles y otros derechos humanos”. Las funciones y competencias concretas de cada comisión se definen en la ley o decreto que dispone su establecimiento. Al especificar los diversos actos discrimi-

³ Folleto Informativo núm. 19, *Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.* Información del sitio de la ONU: http://www.unhcr.ch/spanish/html/mune6/2/fs19_sp.htm

minatorios o violatorios que pueden investigar las comisiones, esas leyes o decretos definen también su esfera específica de acción. Algunas comisiones estudian denuncias relativas a violaciones de cualquiera de los derechos reconocidos en las constituciones. Otras están facultadas “para examinar casos de discriminación por una amplia variedad de motivos: raza, color de la piel, religión, sexo, origen nacional o étnico, discapacidad, condición social, inclinación sexual, convicciones políticas y antepasados”.⁴ Los organismos públicos de derechos humanos se conciben en la ONU como garantes de la legalidad, vigilan y supervisan los errores o las faltas que se presentan en el marco de la actividad pública administrativa.

El Ombudsman sueco: pionero

La institución del *Ombudsman* surge como tal en el siglo XVI, época en que Finlandia estaba unida a Suecia. Nombrándose Preboste de la Corona, funcionario por orden del Rey, cuya función es vigilar a los fiscales públicos y actuar en nombre del monarca. Posteriormente, se le cambia el nombre al de Procurador de la Corona en la Corte de Apelaciones de Estocolmo, encargado de las mismas funciones.

En 1713, Carlos XII, Rey de Suecia, crea el cargo de Procurador Supremo (*Högste Ombudsmannen*) cuya finalidad es vigilar a los funcionarios públicos y asegurarse que se aplique correctamente cualquier disposición legal. En 1719, esta institución se denomina Canciller de Justicia (*Justitie Kansler*), quien tiene como tarea la vigilancia de la actuación de los funcionarios públicos para evitar abusos de poder, omisiones, errores o desatención de asuntos a los particulares.

En 1720, inicia la llamada *época de la libertad*, después de que se aprueba la Constitución. Fue un periodo de cincuenta y tres años en el cual el Riksdag (Parlamento) adquiere supremacía por encima del Rey y su consejo, se le designa *Justitie Kansler*.

⁴ *Idem.*

Durante el reinado de Gustavo III, en 1789, con la presentación del Acta de Unión y Seguridad, en la que se establecen nuevas normas constitucionales, deja de existir el Consejo Real Sueco, el Rey adquiere nuevamente poderes sobre la administración del Estado y el nombramiento de sus funcionarios; así, el *Justitie Kansler* vuelve a ser un funcionario de confianza de la corona. A este lapso se le conoce como “autocracia gustaviana”.

En 1807, Napoleón y el emperador Alejandro I de Rusia suscriben el tratado de Tilst, donde se acuerda atacar a Suecia y presionar a Dinamarca para que haga lo mismo; los rusos invaden Finlandia, que se encuentra ocupada por suecos, quienes tienen que evacuar sus posiciones. En 1808 Finlandia se separa del territorio sueco, lo que ocasiona que Suecia se encuentre política y socialmente débil. En 1809 se inicia un proceso de constitucionalismo y de instituciones democráticas. Se aprueba el *Regerinsform*, un instrumento de gobierno, el Acta de Sucesión, el Acta del Parlamento y el Acta de libertad de prensa, conformando la nueva Constitución y los ordenamientos fundamentales.

Con esta Constitución y en este contexto fundacional democrático, se crea la figura jurídica del *Justitie Ombudsman* elegido por el *Riksdag* (Parlamento), caracterizada por no tener vinculación con el Rey. El *Ombudsman* se afirma como una institución reglamentada en la Constitución sueca con facultades para vigilar la forma en que los jueces, funcionarios de gobierno y otros servidores públicos observan las leyes, teniendo acceso a todos los archivos del Estado, incluso a los llamados “secretos”.

En 1810, el Parlamento sueco elige como primer *Ombudsman* al barón L. A. Mannerheim, quien inicia su labor como representante del pueblo, para velar por el respeto de los derechos de los ciudadanos y vigilar la actuación de los jueces y funcionarios. Su labor adquiere un incremento excesivo de trabajo, lo que ocasiona que se apruebe otra dependencia homóloga en 1915, encargada de cuestiones puramente militares, pero con un carácter civil. Así se man-

tiene hasta 1967, cuando se crea una institución colegiada de tres *Ombudsman* auxiliados por dos asistentes.

En esta nueva estructura, permanecen cuatro años en el cargo, con opción a ser reelectos. Su designación se realiza en cada una de las cámaras del Parlamento sueco; además, los *Ombudsman* deben presentar un informe anual de sus actividades. Su labor es vigilar que las autoridades administrativas y militares, con excepción de los ministros y del Consejo Real, puedan actuar de oficio o por medio de quejas que se les presenten.

En 1975, en Suecia, una comisión especial del *Riksdag* realiza modificaciones a la ley, suprime a los asistentes y crea un cuarto *Ombudsman*. Uno de ellos se designa presidente, quien tiene la función de coordinar a los otros *Ombudsman* y de dirigir tareas administrativas.

Actualmente existen cuatro *Ombudsman*,⁵ que guardan ciertos rasgos clásicos de esta antigua figura:

- **Primer *Ombudsman* o chief *Ombudsman*.** Responsable del organismo, decide las principales cuestiones, imparte instrucciones de carácter general, se ocupa de la difusión de documentos públicos y de vigilar los asuntos de la administración local.⁶
- **Segundo *Ombudsman*.** Investiga los asuntos referentes a los tribunales, el ministerio público, la policía y las cárceles.⁷
- **Tercer *Ombudsman*.** Cuida las actividades referentes a las fuerzas armadas y los asuntos civiles que no sean competencia de sus colegas.⁸
- **Cuarto *Ombudsman*.** Se encarga de supervisar lo referente a la educación y a la seguridad social.⁹

⁵ En Suecia se utiliza también el término “*ombudsmen*” como se utiliza en el idioma inglés el plural de “*man*”, para señalar los tres ombudsmen.

⁶ Maiorano, Jorge L. *El ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*. Argentina (s.e.), 1987, pp. 45-47.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*. Más detalles adelante.

En Suecia hay otras instituciones denominadas *Ombudsman*, pero no tienen los principios esenciales de la figura; se les llama *Ombudsman* antitrust¹⁰ y son las siguientes:

- *Ombudsman* de la libertad económica o de comercio, la cual surge en 1954, con el fin de tutelar los lineamientos de la economía de empresa, vigilar actividades monopolistas y prácticas desleales.
- *Ombudsman* de los consumidores. Surge en 1971 y cuida el derecho de los consumidores.*
- *Ombudsman* de la prensa. Surge en 1959, nombrado por organizaciones periodísticas, vigila las reglas de moralidad profesional y el respeto a la vida privada de las personas.

*Cronología del Ombudsman en Suecia*¹¹

A finales del XVI, se crea la figura del Preboste de la Corona para vigilar a los fiscales públicos y actuar en nombre del monarca como fiscal principal.

1600 Se crea el *Gran Sénechal* o *Drosten*. Su función principal, bajo la autoridad suprema del Rey, es vigilar el buen funcionamiento de la justicia.

1638 Funcionario real, llamado *Richz Schultz*. Su función es supervisar a los agentes e iniciar acusaciones en la administración de justicia.

1713- Carlos XII crea el cargo de Comisario Supremo del Rey (*Konungens Högste Ombudsmannen*). Su función es vigilar a los funcionarios públicos y asegurarse que se apliquen las disposiciones legales.

¹⁰ Fix- Zamudio, Héctor. *Protección jurídica de los derechos humanos: estudios comparativos*. México, CNDH. 1991, p. 192

* El Ombudsman de comercio y el de los consumidores son nombrados por el Rey en Consejo de Ministros.

¹¹ Versión actualizada en 2006.

- 1719 Por orden de la cancillería sueca se cambia el nombre al *Högste Ombudsman* por el de *Justitie Kansler* o Canciller de Justicia, el cual tiene como función la vigilancia de la actuación de los funcionarios públicos para evitar abusos de poder, errores o desatención de asuntos a los particulares.
- 1720 El *Justitie Kansler* debe someter al Parlamento (*Riksdag*) sus informes y denunciar las violaciones.
- 1772 Gustavo III se proclama Rey por un golpe de Estado y el *Justitie Kansler*, por mandato real, asume funciones iguales a un ministro o consejero del soberano real.
- 1776 El *Justitie Kansler* es designado por el Parlamento y no por el Rey.
- 1809 Se instala el Estado de derecho, depósito de la soberanía en el pueblo y equilibrio de poderes. Se aprueba la Constitución sueca y se crea el *Justitie Ombudsman*
- 1810 El Parlamento sueco elige al primer *Ombudsman* en la persona del Barón L.A. Mannerheim.
- 1915 El Parlamento aprueba la creación de otra dependencia homóloga que se encarga de cuestiones puramente militares: el *Militie Ombudsman* (MO) que vigila la administración militar.
- 1967 Se crea una institución colegiada de tres *Ombudsman* auxiliados por dos asistentes.
- 1975 El *Riksdag* realiza modificaciones a la ley, suprimiendo a los asistentes y creando un cuarto *Ombudsman*.
- 1986 La Ley con Instrucciones para los *Ombudsman* Parlamentarios.
- 1989 Reformas que estipulan que cuando adoptan el papel de fiscal, los *Ombudsman* tienen que acatar otras regulaciones ya establecidas aplicadas a fiscales públicos. Además, posteriormente las instrucciones de 1975 también incluyen una regulación especial que delega poder al *Ombudsman* para realizar críticas o sugerencias.
- 2000 Existen en Suecia cuatro *Ombudsman* parlamentarios. Uno tiene mayor jerarquía, es considerado la máxima autoridad entre ellos.

Organización actual del *Ombudsman* sueco

La institución tiene sólo una oficina, ubicada en *Västra Trädgårdsgatan 4*, en Estocolmo.

Cada uno de *los cuatro Ombudsman* es responsable de una área de supervisión, comprendiendo cierto número de autoridades públicas. El Jefe de los *Ombudsman* Parlamentarios es, también, el Jefe Administrativo y decide sobre la dinámica general de las actividades. Por cuestiones prácticas, cada departamento tiene su propio color o, en otras palabras, se encuentra el “Departamento amarillo”, el “Departamento blanco”, el “Departamento azul” y el “Departamento rojo”.

El Jefe de los *Ombudsman* parlamentarios es apoyado por el Departamento administrativo —dividido en una Unidad Administrativa y otra Internacional— bajo el mando del Director Administrativo y ocho Jefes de División; cada *Ombudsman* cuenta con el apoyo de un determinado número de oficiales ejecutivos. Estos oficiales son contratados por el Secretariado de los *Ombudsman* Parlamentarios, que cuenta con cincuenta miembros, de los cuales de treinta a treinta y cinco son abogados. El resto lo conforman empleados administrativos, como jefes de unidades, incluyendo secretarías, oficinistas, portero y bibliotecario.

A cada *Ombudsman* lo ayudan dos Jefes de División y de 5 a 7 oficiales ejecutivos. La mayoría de éstos son jóvenes jueces de carrera. Según la regla, tienen un puesto con los *Ombudsman* Parlamentarios, de cuatro hasta seis años de duración.

También hay dos vice-*Ombudsman* designados por el *Riksdag* para ocupar el puesto de cualquier *Ombudsman* que pueda ausentarse por enfermedad o algún viaje oficial largo.

Los *ombudsmen* suecos en la actualidad**Jefe de los Ombudsman Parlamentarios**

Área de responsabilidad 1

- Los Tribunales (excepto casos de tutela y tribunales ambientales, de acuerdo a lo establecido en el capítulo veinte del Código ambiental). El Tribunal Laboral y Tribunales de Renta y Alquiler de Terreno; la Administración de los Tribunales Nacionales.
- Los fiscales, el Comité Nacional de Delitos Económicos, Autoridades Tributarias de las Unidades de Investigación del delito, de acuerdo a la Ley de Participación de Autoridades Tributarias en Investigaciones Criminales (1997:1024).
- La Fuerza Policiaca (excepto casos que involucren a extranjeros).
- Casos relacionados al ámbito de los *Ombudsman* Parlamentarios y documentos que contengan demandas no especificadas.

Ombudsman Parlamentario

Área de responsabilidad 2

- Las Fuerzas Armadas, Servicio Nacional de Anticombate y otros asuntos relacionados al Ministerio de Defensa.
- Las Agencias de Aplicación de la Ley.
- Las prisiones y quienes están bajo libertad condicional.
- Impuestos sobre el ingreso y patrimonio, Impuesto sobre el valor agregado, control fiscal (con la excepción de las autoridades tributarias de las unidades de investigación del delito, de acuerdo a la Ley de Participación de Autoridades Tributarias en Investigaciones Criminales (1997:1024), y recaudación de impuestos.
- La tarea de gravar con impuestos y regular precios y tarifas, derecho de uso de carreteras, impuesto sobre obsequios y sucesiones, cargos por servicios, la Autoridad aduanal, la Autoridad de supervisión financiera, registro nacional incluyendo nombres y otros casos vinculados con el Ministerio de Finanzas y agencias subordinadas que no recaigan en otras áreas de responsabilidad.

OMBUDSMAN AL ALCANCE DE TODOS

- Seguro Social (seguro médico, de pensiones, de los padres y de accidentes laborales, ingresos y prestaciones, subsidios de infantes, anticipos por mantenimiento y subsidios familiares y otros subsidios para el servicio militar).
- Casos referentes a protección (incluyendo Jefes y Comités de Protección).

Ombudsman Parlamentario

Área de responsabilidad 3

- Ejercicio de la Ley del Servicio Social, de la Ley sobre Regulaciones Especiales sobre el Cuidado de los Jóvenes y la Ley sobre el Cuidado de Abuso de Sustancias en Ciertos Casos.
- Asistencia médica, ejercicio de la Ley sobre suministro de apoyo y servicio para personas con discapacidades, suministro de otras formas de cuidado, agencias de medicina forense, agencias de psicología forense, servicio dental y farmacias.
- Otros casos que impliquen agencias subordinadas al Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, excepto los casos derivados del seguro social y otros seguros, asuntos de salud pública y licencias para comercializar alimentos y bebidas.
- El sistema educativo y otros asuntos relacionados a agencias subordinadas al Ministerio de Educación.

Ombudsman Parlamentario

Área de responsabilidad 4

- Tribunales Administrativos.
- Asistencia legal, el Consejo de compensación de daños por delitos, peticiones de clemencia y otros casos relacionados con el Ministerio de Justicia, que no recaigan en otras áreas de responsabilidad.
- El mercado laboral, seguro de desempleo, discriminación étnica, la Agencia de servicios legales, financieros y administrativos y el Consejo Nacional de Asuntos de la Juventud.
- Agencias de planeación, construcción, levantamiento y cartografía.
- Administración municipal sin cobertura de regulaciones especiales.

- Comunicaciones (empresas públicas, autopistas, tráfico, licencias de conducir, registro de vehículos, y pruebas de evaluación de carreteras).
- Tribunales ambientales de acuerdo al capítulo veinte del Código ambiental; agricultura y selvicultura, adquisición de tierras, conservación de la naturaleza, protección ambiental y salud pública, prevención al maltrato de animales, caza, pesca, cría de renos, servicios veterinarios, control de alimentos y otros casos concernientes a las agencias subordinadas al Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Adquisiciones públicas, protección al consumidor, mercadotecnia, precios y competencia en la industria y comercio, regulación de precios, compañías limitadas, asociaciones, marcas registradas, registros de comercios, patentes, diseñadores registrados y demás casos concernientes a agencias subordinadas al Ministerio de Industria, Trabajo y Comunicaciones.
- Asuntos con relación a extranjeros, incluyendo asuntos de ciudadanía e integración de inmigrantes.
- Servicios de rescate, ejercicio de las leyes que regulan el orden público, juegos de azar y apuestas, licencias para venta de alimentos y bebidas y robo de automóviles.
- Otros asuntos bajo la tutela de las Juntas Administrativas del Ayuntamiento que no recaen en las áreas de responsabilidad 2 o 3.
- Vivienda y alojamiento (suministro de alojamiento, pensiones de vivienda no están incluidas en el esquema de seguro nacional).
- Cementerios y entierros concedidos por el gobierno a diversas denominaciones religiosas.
- Áreas propiedad de autoridades sujetas al Ministerio de Cultura.
- Actividades gubernamentales fuera de Suecia y otros asuntos relacionados a las agencias subordinadas al Ministerio de Asuntos Exteriores
- La Junta Administrativa del *Riksdag*, las agencias del *Riksdag* y elecciones en general.
- Otros casos que no recaigan en las áreas de responsabilidad 1 y 3.

Cabe señalar que asuntos relacionados con oficiales, libertad de prensa, libertad de expresión, acceso y clasificación a la información y consulta de documentos circulados por el *Riksdag* y la Oficina del Gabinete, son asignados al área de responsabilidad dependiendo del asunto a tratar.

Fuente: Página web del *Ombudsman* Sueco: <http://www.jo.se/>

El Ombudsman en Europa

Luego de Suecia, la figura del *Ombudsman* se extiende ampliamente en Europa, después en América latina y en otros continentes. A continuación, una cronología de su evolución histórica en Europa.

- 1919 Finlandia. En sus inicios esta figura realiza funciones de fiscalía y tiene vinculación con el gobierno. En 1942 se reconoce la figura del *Ombudsman* en el Acta constitucional.
- 1933 — . Se reforma el ordenamiento: otorgándole al *Ombudsman* el poder de hacer acusaciones, formular amonestaciones o anular decisiones de la Suprema Corte o la Suprema Corte Administrativa.
- 1949 República Federal Alemana. Por una reforma a la Constitución de este año, se expide la ley del *Ombudsman* militar del Bundestag.
- 1952 Noruega. Surge el *Ombudsman* de las fuerzas armadas.
- República Federal Alemana. Se propone crear un Comisionado Parlamentario para las fuerzas armadas.
- 1953 Dinamarca. Nace la figura del *Ombudsman* danesa: se encuentra estipulada en la Constitución en el artículo 55.
- 1956 República Federal Alemana (R.F.A). Comisionado Parlamentario.
- 1957 Francia. Surge la Comisión de Salvaguarda de los Derechos y las Libertades, siendo el antecedente del *Ombudsman* francés o *Mediateur*.
- 1958 Noruega. El rey nombra a una comisión de expertos para estudiar la creación del *Ombudsman* inspirados en los lineamientos de la figura sueca y danesa.
- 1967 Gran Bretaña. Se crea un Comisionado Parlamentario designado por la Corona mediante una Letters Patent, su labor es el control sobre la administración.
- 1971 Suiza. Se instituye el Comisionado. Actualmente cuenta con cuatro comisionados.
- 1973 Gran Bretaña. A raíz de la reforma al Sistema Nacional de Salud británico nacen comisionados especiales en materia de salud.
- — Francia. Se establece por ley la creación del "*Mediateur*".
- — Gran Bretaña. Se expide la "*Local Government Act*" donde se prevé la existencia de un *Ombudsman* de asuntos de administración local que abarca Inglaterra, Gales y Escocia.
- — Portugal. Se propone la existencia de un *Ombudsman* o Proveedor de Justicia por medio de la aprobación del Plan de actualización del Ministro de Justicia. Su función es asegurar la justicia y la legalidad de la administración.
- — Italia. Se crea la figura del Defensor Cívico.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). Crea un *Ombudsman* para la defensa de sus empleados.
- 1975 Portugal. El Proveedor de Justicia es consagrado por decreto de ley.
- 1978 España. Se establece en la Constitución de 1978 el Comisionado de las Cortes Generales abarcando la administración militar, después cambia por el nombre de Defensor del Pueblo. Cada gobierno autónomo tiene su propio *Ombudsman* pero con diferente nombre para distinguirlo del Defensor del Pueblo.
- 1981 Holanda. Se crea el *Ombudsman* por Decreto Constitucional.
- 1982 Austria. Se constituye el consejo del *Ombudsman* por Decreto Constitucional.
- 1983 Irlanda. La figura del *Ombudsman* se crea desde 1980 pero se le designa hasta este año.

- 1987 Polonia. Se instituye el Comisionado de Protección de los Derechos Civiles.
- 1991 Eslovenia. En la Constitución de Eslovenia de 1991, se mencionan las bases del *Ombudsman* para los derechos humanos, cuya Ley le da vigencia posteriormente, en 1993.
- 1994 Lituania. La Oficina del *Ombudsman* se crea con base en el artículo 73 constitucional.
- — República de Malta. El Comisionado para las investigaciones administrativas, considerado *Ombudsman* del país, se crea por Decreto constitucional.
- 1995 Bélgica. Se crea el *Ombudsman* Federal, el 22 de marzo por Decreto que modifica el artículo 15 constitucional.
- 1997 Georgia. Se constituye el Defensor Público por Decreto del Parlamento.
- — Islandia. Entra en vigor un Decreto por el cual se establece la figura de Defensor del pueblo de Islandia, cuyo origen de los debates para su creación se remonta hasta 1987.
- — Rumanía. Con antecedentes en su Constitución desde 1991, entra en vigor este año, con el sustento de su Ley orgánica. País miembro de la Unión Europea desde 2007.
- 1998 Grecia. Se funda el Ombudsman en octubre, como una autoridad constitucional independiente y opera bajo la Ley 3094/203
- 1999 Estonia. Se constituye el Canciller de Justicia, figura de larga tradición en este país.
- 1999 Albania. Se crea la Institución del Abogado del Pueblo por Ley.
- — República Checa. Estado de la Unión Europea donde el Defensor Público de los Derechos de la República Checa fue establecido por Decreto constitucional No 349
- 2001 Eslovaquia o República Eslovaca. Se crea la figura de Defensor de los Derechos Humanos por Decreto constitucional.
- 2003 Armenia se adopta por Ley del 21 de octubre los derechos humanos.
- — Azerbaijan y Bosnia Herzegovina constituyen la figura del Defensor del Pueblo.

- 2007 Letonia. Se crea en 2006 por la Ley del *Ombudsman* adoptada en entrando en vigor el primero de enero de 2007.

El *Ombudsman* en África

Se desarrolla paulatinamente, sin mucho entusiasmo, a partir de la mitad del siglo XX, su evolución cronológica se presenta a continuación:

- 1966 Tanzania. Se crea la figura del *Ombudsman*.
- 1973 Sudán. Se instituye un *Ombudsman* en la constitución de 1973, llamándose "*People's Asambly Committe for Administration Control*" y opera hasta 1985, año en que se disuelve por la Asamblea y posteriormente se vuelve a instalar.
- — Zambia. Se crea un *Ombudsman*.
- 1975 Nigeria. Se crea la figura del *Public Complaints Commissioner* Nueva Guinea. Se crea la figura del *Ombudsman*.
- 1980 Zimbawe. Aparece en la Constitución de 1980 y en 1982 se expide la Ley del *Ombudsman* la cual se reforma en 1989 y se llama *Ombudsman chamber*.
- 1981 Sri Lanka. Adopta la figura del *Ombudsman*.
- 1983 Swaziland. Se crea el *Ombudsman* que opera hasta 1987, cuando es abolido por decreto real, aunque después vuelve a instalarse.
- 1986 Zaire. Se crea la Comisaría de Estado.
- 1987 Togo. Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- — Uganda. Se crea el Inspector General de Gobierno.
- 1989 Gambia. Se crea el Centro Africano para la Democracia y Estudios sobre Derechos Humanos.
- — Benin. Se crea la Comisión Beninesa de Derechos Humanos.
- 1990 Camerún. Se instituye el Comité Nacional de Derechos Humanos y de Libertades.
- — Gabón. Se crea el Ministerio de Derechos Humanos y de relaciones con las Asambleas.
- — Namibia. Se crea el *Honourable Justice*.

El *Ombudsman* en América del Norte

Canadá y los Estados Unidos recibirán esta figura en los años sesenta y setenta con cierto dinamismo, mismo que parece decrecer posteriormente, como lo muestra la siguiente evolución cronológica:

- 1965 Canadá. Se crea una institución parecida al *Ombudsman* en la Universidad Simón Fraser de Burnaby
- 1967 Canadá. En las provincias de Alberta y New Brunswick se crea la figura del *Ombudsman*.
— — Estados Unidos, se aprueba la figura.
- 1968 Canadá. En Québec se instituye el *Protecteur du Citoyen* (Protector de los ciudadanos).
- 1969 Canadá. El *Protecteur Citoyen* se instituye también en Manitoba y de ahí se extiende a todo el país. Varias Universidades canadienses cuentan con un *Ombudsman* universitario.
— — Estados Unidos. Se crea una figura similar al *Ombudsman* en Illinois; Iowa; New México; Montana; Carolina del Norte; Ohio; Pennsylvania; Carolina del Sur; Kentucky y Nebraska.
- 1970 Estados Unidos. Se crea una figura similar al *Ombudsman* en el Condado de Jackson y Jamestown.
- 1971 Se crea una figura similar al *Ombudsman* en Dayton y el Condado de Montgomery.
- 1972 Estados Unidos. Se crea una figura similar al *Ombudsman* en Minnesota, Lexington y el Condado Urbano de Fayette.
- 1973 Estados Unidos. Se crea una figura similar al *Ombudsman* en Connecticut y Detroit.
- 1974 Estados Unidos. Se crea una figura similar al *Ombudsman* en Atlanta y Flint.
- 1975 Canadá. En la provincia de Ontario se instituye esta figura bajo el nombre de *Ombudsman*.
— — Estados Unidos. Se crea una figura similar al *Ombudsman* en los Estados de Alaska, Kansas y Oregón.
- 1977 Estados Unidos. Se crea una figura similar al *Ombudsman* en New Jersey; Utah, Virginia Islands; Virginia y Puerto Rico.

1979 Estados Unidos. Se crea una figura similar al *Ombudsman* en Columbia; Florida; Georgia.

El *Ombudsman* en América Latina y El Caribe

El *Ombudsman* aparece en América Latina por primera ocasión en Guatemala, donde adopta el nombre de Procurador de Derechos Humanos, aunque anteriormente ya se habían conocido figuras parecidas en algunos países de la región, como la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, en 1977 y la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos de Costa Rica, en 1982. En México, existen antecedentes desde el siglo XIX, con la Procuraduría de los Pobres que propuso Ponciano Arriaga, institución que no tuvo relevancia práctica ni política. En el siglo XX Jorge Carpizo¹² funda la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, constituida en 1985. Sin embargo, la Constitución española de 1978 será el detonador de esta figura con un nuevo perfil para Latinoamérica aunado al contexto de transiciones democráticas que vive la región. Este nuevo perfil va más allá de la denominación de “*Defensor del Pueblo*” que acuña España, y rebasa los asuntos de la “*mala administración*” y aquellos que se refieren al control de la legalidad administrativa, para ocuparse de la protección de los derechos fundamentales. Así se extiende esta figura con sus particularidades propias en la región latinoamericana donde los derechos humanos adquieren legitimidad y son un tema central de las agendas de los Estados.

Jorge Madrazo, en los años noventa, habla del “*Ombudsman Criollo*”: “Se dice del hijo y, en general, del dependiente de padres europeos nacido en los antiguos territorios españoles de América (...) (esta institución) reconoce su paternidad sueca, y también una maternidad española, que ha nacido en el territorio americano que va desde el Río Bravo hasta la Tierra del Fuego; ciertamente, los

¹² Jorge Carpizo será el primer *ombudsman* nacional en 1990.

criollos se parecen a sus padres y a sus hermanos, pero no son iguales.”¹³ Según Maiorano, primer *Ombudsman* argentino, el modelo del Defensor del Pueblo español, que adoptan los países latinoamericanos, permite configurar la institución con perfiles singulares, que no agota “la clásica definición del *Ombudsman* como un órgano de control de la disfuncionalidad, de mediador en conflictos y de promotor de reformas, para involucrarlo además, en la defensa y protección de los derechos humanos.”¹⁴

Es un hecho que el *Ombudsman* en Latinoamérica va a conocer un auge mayor en los momentos de transición o de consolidación democrática, dónde la búsqueda por el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones son temas prioritarios ante la impunidad, los conflictos internos, la violencia, la marginalidad o la exclusión de múltiples sectores de la sociedad. De ahí que el *Ombudsman* coadyuva para fortalecer el Estado de derecho y garantizar el respeto a los derechos humanos, aportando una tutela integral a los mismos. Sin embargo, los alcances del *Ombudsman* y también sus limitaciones son poco conocidas, reproducen, en ocasiones, los vicios de la administración pública deficiente o autoritaria, o responden a intereses partidistas. En este marco, el “*Ombudsman criollo*” tiene importantes desafíos... “entre ellos, alcanzar el prestigio que la figura tiene en otros países del orbe; oponerse a los clásicos abusos del poder público y enfrentar las violaciones a los elementales derechos humanos que nacen, en muchas ocasiones, desde su propio seno; crear los antígenos que eviten la beligerancia social e incentivar, al mismo tiempo, nuevas formas de conciliación y mediación de intereses”.¹⁵

En los últimos veinte años del siglo XX esta institución se extiende en la región con las particularidades que cada país y contexto le imponen.

¹³ Madrazo Jorge, *El Ombudsman Criollo*, ed. CNDH, , México, 1996, p. 10.

¹⁴ Maiorano Jorge, “Las perspectivas y experiencia en América Latina”, ponencia presentada en el Simposio Internacional *El Ombudsman* y los derechos humanos, La Haya, Holanda, 17 de octubre de 1995.

¹⁵ Ponencia: “Derechos humanos y cultura de paz”, Foro Iberoamericano de Ombudsmen, UNESCO, Antigua, Guatemala, 27, 28 y 29 de junio de 1996, <http://www.jorgeluismaiorano.com/64.html>

Su evolución cronológica en la región latinoamericana:

- 1976 Trinidad y Tobago. Se instituye la figura por el Decreto *Ombudsman Act*.
- 1977 Puerto Rico. Existieron propuestas desde 1963, hasta que en 1977 se crea el Procurador del Ciudadano. Reforma Ley 6 (16/3/87) Enmendado por Ley 432 del año 2000
- 1978 Jamaica. Se instituye la figura del *Ombudsman*. En 1999 se aprueba el decreto del Defensor Público, No 33. República Dominicana. Adopta la figura del *Ombudsman*. Ley No.19-01
- 1980 Colombia. Se da facultad a las personas municipales para atender cuestiones de defensa de derechos humanos.
 - — Perú. De acuerdo a la Constitución de 1979, el Ministerio Público tiene facultades de *Ombudsman* y de Fiscal de la Nación, es el Jefe del Ministerio Público quien tiene el carácter de Defensor del Pueblo.
- 1982 Costa Rica. En el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se crea el Procurador de Derechos Humanos.
 - — Honduras. Se instituye la Dirección de Probidad Administrativa como organismo de control auxiliar del Poder Legislativo.
- 1985 Guatemala. Se crea la figura del Procurador de los Derechos Humanos por disposición constitucional, en los artículos 273 y 275.
 - — Argentina. Se crea el Controlador General Comunal con carácter local.
- 1991 El Salvador. Se firman en México acuerdos de paz, en este marco, se establece la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
 - — Colombia. Se incluye la figura del *Ombudsman* en la Constitución de ese año, bajo la denominación de Defensor del Pueblo.
- 1992 Costa Rica. Se crea por la Ley la Defensoría de los Habitantes de la República No 7319, Esta Ley ha conocido varias reformas en los años 1994, 1997 y 1999.

- — Honduras. Se crea el Despacho del Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos. Decreto No. 191 y 194 con reformas en 1995.
- — Colombia. El diciembre de 1992 se aprueba la Ley por la cual se establece su organización y funcionamiento.
- 1993 Perú. Se instituye en la nueva Constitución del país la Defensoría del Pueblo. Ley No. 26520
- — Argentina. En 1993 se aprueba la Ley de creación del Defensor del Pueblo. No. 24 284.
- 1994 Antigua y Barbuda. Se crea la Ley 5, llamada Ley *Ombudsman*, designándose al primer titular de la institución en junio de 1995.
- — Bolivia. Se institucionaliza el *Ombudsman* bajo el nombre de Defensor del Pueblo.
- — Belice. Creación. Decreto *Ombudsman Act* del 28 de abril de 1994.
- 1995 Nicaragua. La Constitución de ese año consagra la figura del *Ombudsman* con el nombre de Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Ley No. 212.
- — Honduras. Se asigna rango constitucional al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
- — Brasil. Se crea en el Estado de Paraná la única institución emparentada con el *Ombudsman*: la *Ouvidoria Geral*.
- — Paraguay. La Constitución de la República incorpora la figura del *Ombudsman*, bajo la denominación de Defensor del Pue-

- blo, Ley orgánica en 1997.
- Haití. Decreto de creación del 12 de agosto de 1995
- 1996 Panamá. La institución llamada Defensoría del Pueblo no goza de rango constitucional, encontrándose prevista sólo legislativamente.
- — Venezuela. El Estado de Mérida incorpora a su Constitución la figura del Defensor de los Derechos.
- 1997 Ecuador. La ley orgánica de la Defensoría del Pueblo se sanciona el 12 de febrero de 1997 y se publica el día 20 del mismo mes.
- — Bolivia. El Defensor del Pueblo aprueba su Ley.

El término Ombudsman en el mundo

Diversas denominaciones

El establecimiento de la institución del *Ombudsman* o de alguna figura parecida, el nombre dado y sus alcances dependerán del sistema jurídico al que pertenece, por ejemplo, encontramos diversas nominaciones: Comisionado Parlamentario en Reino Unido, Canadá, Noruega, Dinamarca y Nueva Zelanda; *Mediateur* en Francia; Defensores del Pueblo o Promotores de la Justicia en España, Portugal e Italia; Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala y Costa Rica; Comisión Nacional de Derechos Humanos en México; *Ombudsman* en Suecia, Finlandia, Australia y Zimbabwe, etc.

Diversas denominaciones del Ombudsman

<i>Nombre</i>	<i>País</i>
<i>Ombudsman</i>	Suecia, Finlandia, Australia y Zimbabwe.
Comisionado Parlamentario	Reino Unido, Canadá, Noruega, Dinamarca y Nueva Zelanda.
Mediateur	Francia.
Defensoría del Pueblo.	España, Unión Europea, Colombia, Paraguay, Bolivia, Panamá y Ecuador.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Procuraduría de los Derechos Humanos
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
Defensor de los Derechos
Procurador del Ciudadano
Ouvidoria Geral
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Nicaragua.
Guatemala.
El Salvador.
Honduras.
Venezuela.
Puerto Rico.
Brasil (Estado de Paraná)
México.

Características principales que debe tener un Ombudsman
(tanto la institución como el titular de la misma)

La independencia. Característica primordial que debe tener en todas las actividades que desempeña. A pesar de quien lo designe, el titular del *Ombudsman* debe ser independiente de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) lo que garantiza la efectividad de sus funciones y el compromiso pleno con la defensa de los derechos humanos.

La autonomía. Debe ser la base de su funcionamiento y su estructura, independientemente del ordenamiento jurídico donde se establezca. Para el desarrollo y cumplimiento de las funciones y atribuciones el *Ombudsman* contará con los órganos y la estructura administrativa que le convenga, así como con el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de su cometido. Esta institución, debe ser pionera en la formación de su personal en materia de derechos humanos y en el establecimiento del servicio civil de carrera, considerando la pluralidad, las dimensiones de género y de multiculturalidad.

La accesibilidad. Se pretende que el acceso al *Ombudsman* sea libre, pero con ciertas prerrogativas, como las de agotar las instan-

cias necesarias posibles antes de acudir a esta institución y que el asunto sea de la competencia de la misma.

La rendición de cuentas y la transparencia: Esta institución debe ser totalmente transparente ante el pueblo y publicar un informe anual ante las autoridades que regulan su actuación, ya sea el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo; siendo en las democracias modernas responsabilidad únicamente de éste último. El informe debería dejar de ser un acto meramente formal, para convertirse en un efectivo ejercicio de rendición de cuentas, conforme a los principios de las Leyes de transparencia y acceso a la información aprobada a nivel estatal y federal. Hasta la fecha, son excepcionales los informes que cruzan presupuestos con resultados o impactos. Existe opacidad respecto al gasto en general.

Legitimidad: El *Ombudsman* no sólo debe cumplir con los requisitos que exige su normatividad, sino debe tener la legitimidad, lo que implica estar de acuerdo a los valores que demanda la sociedad democrática y contar con su reconocimiento. Por lo anterior, el papel de su titular y su elección son importantes. El titular no sólo debe contar con los requisitos legales, sino tener reconocimiento social, encarnar las demandas de la sociedad civil, dar confianza y certidumbre, contar con el consenso público y asumir un compromiso incuestionable con la causa de los derechos humanos.

Algunos principios adicionales para normar a los órganos constitucionales autónomos y su trascendencia política, según Jaime Cárdenas Gracia¹⁶

Para Cárdenas, "... La teoría jurídica y política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características de los órganos constitucionales autónomos".¹⁷ El autor retoma los siguientes principios de García Pelayo: inmediatez, esencialidad, participación técnica en la dirección política, paridad de rango, autogobierno y, además, propone adicionar:

- 1) La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo precisa de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea producto las convenciones políticas el momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.
- 2) Otro principio apunta a la integración de los órganos constitucionales autónomos y al estatuto de sus titulares. Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo, con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de los jueces y magistrados [...] esto es, [a través de una] selección justa e imparcial; inamovilidad; remuneración suficiente y prohibición de su reducción; designaciones escalonadas, y servicio civil de carrera.

¹⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 243-263.

¹⁷ Cabe señalar que si bien la CNDH es un organismo autónomo después de la reforma de 1999, en el país todavía varios organismos públicos estatales continúan dependiendo del poder ejecutivo local, al tener el *estatus* de organismo descentralizado, ver: Informes del Observatorio ciudadano de organismos públicos de derechos humanos de México: <http://catedradh.unesco.unam.mx/cgi-bin/webobservatorio/>

- 3) Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos, no políticos. A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, así como actuar bajo consignas.
- 4) Inmidades. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. Sin embargo, es conveniente que cuenten con inmidades para algunos actos que se realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.
- 5) Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente sobre sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional será el encargado de ventilar los conflictos competenciales que tengan dichos órganos entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en lo que toca a sus atribuciones serán supremos dentro del marco constitucional.
- 6) Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.
- 7) Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podrá exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.¹⁸
- 8) Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. Es decir, será imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de

¹⁸ Por ejemplo, señala Cárdenas Gracia en su libro, *La Constitución española de 1978 contempla dos procedimientos de reforma constitucional. Uno previsto en el artículo 167 para reformas ordinarias, y el previsto en el artículo 168 para reformas sustanciales.*

inocencia; oralidad; publicidad de los procesos y derecho de defensa. Los órganos constitucionales autónomos deben evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos [...]”.

Las Naciones Unidas y las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Si bien el interés mundial por las instituciones nacionales es relativamente reciente, la preocupación inicial de las Naciones Unidas por este tipo de organismos se remonta a 1946, año en que el Consejo Económico y Social abordó por primera vez la cuestión. El Consejo invitó a los Estados Miembros a estudiar “la conveniencia de establecer grupos de informaciones o comités nacionales de derechos del hombre en sus respectivos países para que colaboren con ellos en el adelantamiento de la labor de la Comisión de Derechos Humanos”.¹⁹

En 1960, el Consejo Económico y Social aprobó una resolución en la que reconoció la función fundamental que podrían desempeñar los institutos nacionales en la protección y promoción de los derechos humanos, e invitó a los gobiernos a que estimularan la institución y mantenimiento de esos organismos y a que comunicaran al Secretario General sus ideas e informaciones al respecto. Este procedimiento se ha mantenido desde entonces y el Secretario General presenta periódicamente al Consejo de Derechos Humanos, a la Asamblea General y a los Estados miembros sus informes con el material que recibe sobre este asunto.

Cuando en los decenios de 1960 y 1970 cobró impulso el establecimiento de normas en materia de derechos humanos, los deba-

tes relativos a las instituciones nacionales se centraron cada vez más en la asistencia que esos organismos podían prestar para la aplicación efectiva de las normas internacionales. En 1978, la Comisión de Derechos Humanos decidió organizar un seminario sobre instituciones nacionales y locales con objeto de elaborar directrices en cuanto al funcionamiento y la estructura de ese tipo de organismos. El seminario sobre instituciones nacionales y locales de promoción y protección de los derechos humanos se celebró en Ginebra, del 18 al 29 de septiembre de 1978; en su transcurso se aprobaron diversas directrices que comprenden las funciones de las instituciones nacionales:

- a) servir de fuente de información al gobierno y al pueblo de cada país sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos;
- b) contribuir a la educación de la opinión pública y fomentar su conciencia y respeto de los derechos humanos;
- c) considerar cualquier situación particular que pueda existir en la esfera nacional y que el gobierno desee someter a su consideración, y deliberar y hacer recomendaciones al respecto;
- d) dar opinión sobre cualesquiera cuestiones concernientes a los derechos humanos que los gobiernos sometan a su consideración;
- e) estudiar y mantenerse constantemente al tanto de la situación de las leyes, decisiones judiciales y medidas administrativas relativas a la promoción de los derechos humanos, y preparar y presentar informes a este respecto a las autoridades competentes;
- f) desempeñar cualquier función que el gobierno desee encomendarle, en relación con los deberes que le incumben en virtud de las convenciones internacionales sobre derechos humanos en que sea parte.

(véase http://unhchr.ch/spanish/html/mneb/2/fs19_sp.htm)

¹⁹ Tomado de: http://unhchr.ch/spanish/html/mneb/2/fs19_sp.htm

2. EL OMBUDSMAN EN MÉXICO

En México no es sino hasta la década de los noventa del siglo XX cuando escuchamos hablar de la figura del *Ombudsman*, en particular, al crearse en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Aunque en el país figuras similares hacen su aparición desde el siglo XIX.

La creación, en 1847, de la Procuraduría de los Pobres, por iniciativa de Ponciano Arriaga, en el Estado de San Luis Potosí... "Llama la atención la existencia de este órgano porque, a pesar de que no se ha encontrado ninguna evidencia de que se haya inspirado en el *Ombudsman* sueco, tuvo sin embargo, casi todas las características propias de esta institución".²⁰ No se conocen resultados de la Procuraduría de los Pobres, institución que no logra trascendencia, ni se tiene constancia que se haya propiciado, posteriormente, alguna similar.

Hasta el siglo XX emergen en el país instituciones mediadoras entre el gobierno y los ciudadanos, que buscan paliar y combatir los errores de la administración pública. Hoy podemos dar cuenta de la existencia de doce instituciones que se consideran antecedentes de lo que hoy se conoce como el sistema no jurisdiccional de los derechos humanos, o el sistema *Ombudsman* mexicano, con sus 33 comisiones públicas de derechos humanos, las cuales se inspiran, efectivamente sin igualarlo, en el modelo escandinavo del *Ombudsman*. En México, toman un perfil propio del contexto nacional, según lo ha diseñado la legislatura con la presión de la clase política en el poder y/o en ocasiones, incluso, con apoyo de ciertos titulares de dichas instituciones.

En el país encontramos dos tipos de instituciones:

- a) Instituciones de competencia municipal, estatal y nacional.
- b) Instituciones de protección a grupos específicos o instituciones especializadas: indigentes, consumidores, universitarios, etc.

A continuación presentamos un listado de las instituciones nacionales consideradas antecedentes de la figura del *Ombudsman*, con la fecha de su constitución.

²⁰ Margarito Clavellina, *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos, antecedentes de la CNDH*, tesis de maestría en Ciencia Política, 2003.

Antecedentes del Ombudsman en México

- 1847 Ponciano Arriaga constituye la Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí.
- 1975 Se crea la Procuraduría Federal de Consumidor.
- 1979 Se crea la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
- 1983 Se crea la Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima.
- 1985 Se crea la Defensoría de Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- 1986 Se crea la Procuraduría para la Defensa del Indígena.
- 1987 Se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana, en Aguascalientes.
- 1988 Se crea la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro.
- 1989 Se crea la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.
- 1990 Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos por decreto presidencial, como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, también la Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Veracruz.
- 1991 Se crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas.
- 1992 Se reforma el Artículo 102 Constitucional, al cual se adiciona el apartado B, que obliga al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados a establecer, en el ámbito de sus competencias, organismos de derechos humanos y con ello se crea el Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos más grande del mundo.
- 1999 Se reforma el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, que consolida la autonomía de la CNDH, creando su perfil actual.

Creación de la CNDH

En México, por decreto del ejecutivo, el 6 de junio de 1990, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Con este acto, el gobierno mexicano reconoce, por primera ocasión, la grave situación de los derechos humanos en el país y constituye un organismo encargado de su defensa. En 1992 la CNDH se convierte en organismo descentralizado. Los derechos humanos se reconocen entonces como un tema de la política nacional de manera visible, aunque no por eso son atendidos cabalmente. Nueve años después, en 1999, la CNDH se transforma en un organismo autónomo respondiendo al espíritu del *Ombudsman*, de acuerdo a los cánones internacionales, como veremos más adelante.

Cabe señalar desde finales de los años ochenta, la creación de la CNDH es una demanda de las ONG de derechos humanos, como consta en los archivos de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), la cual realiza actividades sobre este tema desde finales de esta década. Rodolfo Stavenhagen, entonces presidente de la Academia, promueve su implementación en el país. En 1989, la AMDH organiza un encuentro sobre el *Ombudsman* con objeto de propiciar la creación en México de esta figura y debatir sobre sus alcances y posibilidades. Asimismo, en este año, se crea, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

El 28 de enero de 1992 la protección y defensa de los derechos humanos en México se eleva a rango constitucional, con la publicación del Decreto que adiciona el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta disposición faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, violatorios de derechos humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para

formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

El Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos nace en 1992. Paulatinamente, se crean estos organismos en todos los estados del país y constituyen lo que hoy se conoce como el más grande sistema de *Ombudsman* del mundo, que comprende treinta y dos comisiones de las entidades federativas y una nacional. Estas instituciones están hoy reagrupadas en la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

El 13 de septiembre de 1999 se reforma el artículo 102, apartado B constitucional, con el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con

autonomía presupuestaria y de gestión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Con este acto la CNDH se convierte en un organismo autónomo del estado.

Así, de acuerdo a la Ley de la CNDH, según su artículo 2º, “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 protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”.

Evolución jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1990 <i>Organismo desconcentrado de la SEGOB</i>	1992 <i>Organismo descentralizado</i>	1999 <i>Organismo autónomo</i>	2003 <i>Rendición de cuentas</i>	2003 <i>servicio civil de carrera</i>
Decreto de creación: 5 de junio de 1990, se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Queda adscrita al titular de la dependencia.	Decreto Constitucional de 1992. Se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley de la CNDH-29 junio 1992. La CNDH se convierte en un organismo descentralizado. Reglamento interno de la CNDH, Diario Oficial el 12 de noviembre de 1992. Adición al artículo 129 bis, que se publica en el DO el 17 noviembre de 2000. una modificación al Reglamento Interno de la CNDH.	Decreto constitucional de 1999 por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* La CNDH se convierte en un organismo autónomo. Reformas a la Ley de la CNDH, 26 de noviembre de 2001 Reglamento interno de la CNDH, Publicado en el Diario Oficial el 29 de septiembre 2003.	Reglamento de transparencia y acceso a la información de la CNDH, publicado en el Diario Oficial el 29 de abril del 2003.	Estatuto del servicio civil de carrera de la CNDH. Acuerdo del Consejo consultivo publicado en el Diario Oficial del 22 de julio de 2003

* La CNDH deviene Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene competencia para conocer:

Actos: Toda actuación de los servidores públicos que rebasan las facultades o atribuciones que expresamente les confiere la ley. Estos actos pueden configurarse como faltas administrativas o delitos. Son los que ejecutan las autoridades de forma individualizada por medio de facultades decisorias o mediante el uso de la fuerza pública que, con base en disposiciones legales o de facto, pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares, o se extralimiten en sus facultades o atribuciones.

Omisiones: Cuando algún servidor público o autoridad se niega infundadamente a ejercer las atribuciones, facultades y obligaciones que legalmente le corresponden: Toda inactividad realizada intencionalmente o por descuido, cuyo resultado es el ejercicio indebido de la función pública.

Cometidas por:

Autoridades:

Servidores públicos:

*Ejemplos:*²¹

Intimidaciones: Cuando alguna autoridad o servidor público, realiza cualquier acción que inhiba o atemorice a cualquier persona con el fin de evitar que ella o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley.

Detención arbitraria: Es toda acción que tiene como resultado la privación de la libertad de una persona, realizada por una autoridad o servidor público sin que exista orden de aprehensión girada por el juez, orden de detención del Ministerio Público o no sea caso de flagrancia.

Negativa al derecho de petición: Cuando un servidor público, no responda mediante un acuerdo escrito o una petición a él dirigida.

Negativa de prestación de servicio público en materia de educación: Cualquier omisión que cause la negativa, suspensión, retraso o deficiencia en el servicio público de educación por parte del personal encargado de brindarlo, que afecte los derechos de cualquier persona.

Denegación de justicia: Es la abstención de conocer asuntos para los que se tiene competencia sin existir impedimento legal para ello, realizado por una autoridad encargada de procurar o administrar justicia, en perjuicio de cualquier persona.

¿Quiénes son?

Titulares de la Secretaría del Estado o de algún organismo público descentralizado o desconcentrado.

Toda persona que presta sus servicios a un ente estatal (Secretarías de Estado, organismos públicos descentralizado o desconcentrado), para que éste pueda desarrollar las actividades

²¹ Los ejemplos fueron tomados del Manual para la clasificación de hechos violatorios de Derechos Humanos de la CNDH.

Particulares o alguna otra agenda social.

que legalmente le están encomendadas y, de esta manera, sea posible el cumplimiento de las actividades propias del gobierno a favor de la población del país.

Con la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor público.
Ejemplos: Los guardaespaldas o “guaruras”, los grupos paramilitares, las “guardias blancas” y las “madrinas” de la policía judicial.

Asuntos de incompetencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene competencia en:

Asuntos jurisdiccionales.

Asuntos laborales.

Asuntos electorales.

Consultas sobre la interpelación de las disposiciones constitucionales ilegales.

Asuntos entre particulares.

Ejemplos:

No puede dictar sentencias definitivas.

No puede determinar la inocencia de una persona.

No puede determinar la duración de la pena de privación de la libertad para una persona o sugerir que esta se aumente o se reduzca.

No puede declarar la inexistencia de una huelga.

No puede determinar que un despido fue injustificado.

No puede solicitar el pago de salario o de una prestación laboral.

No puede calificar las elecciones.

No puede anular votos.

No puede declarar como incorrecta la instalación de una casilla.

No puede declarar la legalidad o ilegalidad de un proceso electoral.

No puede decidir si una ley fue elaborada con apego a la Constitución.

No puede hacer la interpretación de un artículo constitucional.

No puede omitir opiniones sobre los alcances de cualquier ley o reglamento.

Cualquier conflicto entre particulares, que implique la violación de las disposiciones penales, civiles, mercantiles o laborales,

deberá ser conocido por las autoridades y los tribunales correspondientes.

ATRIBUCIONES DE LA CNDH (Ley CNDH-artículo 6º)

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;

II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
 - V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
 - VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
 - VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
 - VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;
 - IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;
 - X. Expedir su Reglamento Interno;
 - XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;
 - XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
 - XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;
 - XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;
 - XIV Bis.- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
 - XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

SENTIDO ESTRICTO: Jurídico

Violaciones a los derechos humanos, se definen como: "Actos u omisiones de la autoridad a través de los cuales se responsabiliza al poder estatal por el incumplimiento de alguna obligación legalmente contraída. O, toda conducta (acción u omisión) que impide, obstaculiza o no garantiza el libre ejercicio de los derechos humanos protegidos por las normas nacionales e internacionales de derechos humanos. Estas acciones u omisiones son atribuibles a servidores públicos, o a particulares que actúan con la complicidad, autorización o tolerancia de aquellos. En este último supuesto la violación no la constituye la acción de los particulares sino la permisón de la autoridad".¹

SENTIDO AMPLIO: Todo atentado contra la dignidad humana.

De acuerdo al Reglamento de la CNDH, en su Artículo 2o. (Denominaciones). Para los fines del Reglamento se entenderá por:

- VI. Actos u omisiones de autoridad administrativa: los que provengan de servidores públicos que desempeñen empleo, cargo o comisión en instituciones, dependencias u organismos de la administración pública federal centralizada o paraestatal, en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse en ejercicio del empleo, cargo o comisión que desempeñen;
- VII. Ilícitos: las acciones u omisiones que puedan tipificarse como delitos, así como las faltas o las infracciones administrativas, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 6o. fracción II inciso b de la Ley

Violaciones a derechos humanos

<i>Sujeto activo</i>	<i>Sujeto pasivo</i>	<i>Ejemplo</i>	<i>Autoridad competente</i>
Autoridades	Particulares	Privación ilegal de la libertad	Organismos Públicos de Derechos Humanos.
Servidores públicos	Particulares	Negligencia Tortura Negación del servicio público Hechos lícitos o ilícitos	Procuradurías Contralorías internas.
Actitudes o conductas violatorias de derechos humanos (conductas de los particulares)			
<i>Sujeto activo</i>	<i>Sujeto pasivo</i>	<i>Se configura jurídicamente como</i>	<i>Autoridad competente</i>
Particulares	Particulares Servidores públicos o autoridades	Delito (homicidio, lesiones, etc.) Falta administrativa.	Procuradurías Autoridades de policías y gobierno

¹ Pulido, Miguel. *Carpeta para la Defensa de los Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2006, p.*

Recomendación y Resolución

La recomendación es el acto mediante el cual se pronuncia el *Ombudsman* para resolver el fondo del conflicto, litigio o controversia, lo que significa la finalización del procedimiento de queja, pudiendo resultar favorable para cualquiera de las partes en disputa (servidores públicos y particulares o víctimas de violaciones a los derechos humanos). Cuando se resuelve a favor de la víctima, se emite un documento a las autoridades que cometieron el agravio; dicha resolución tiene la forma de un recordatorio, crítica, opinión, sugerencia o amonestación, pero carece de toda fuerza necesaria para revocar o modificar la actuación de la administración pública. El nombre que se le da a la resolución y su flexibilidad depende de cada país. De acuerdo con el artículo 6º, inciso III de la Ley, la CNDH tiene la atribución de: “Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...”

Maiorano sostiene que la adopción de instituciones públicas de derechos humanos vale la pena *aún cuando funcionaran en los países en desarrollo con la mitad de su efectividad del esquema original*, y cita a Rowat que decía que puede ser cierto, aludiendo a los críticos de la institución, *que este órgano no esté muy bien equipado para cazar leones, pero puede ciertamente aplastar muchas moscas*

José Luis Maiorano.
*El Ombudsman, Defensor del pueblo
 y las instituciones republicanas.*
 Ediciones Macchi, Argentina, 1999. p.16

La doctrina del Ombudsman

Hablar de la doctrina del *Ombudsman* nos lleva a iniciar una reflexión sobre los siguientes postulados y elementos en que se ha fundamentado esta institución:

1. El modelo sueco del *Ombudsman* que sirve de paradigma a partir del cual esta figura se extiende en el mundo. Ver *supra*.
2. Los *Principios de París*, adoptados por la ONU así como los mecanismos internacionales de derechos humanos. Ver *infra*.
3. La *teoría de los órganos constitucionales*, a la cual nos aproxima Jaime Cárdenas, a partir del siguiente extracto de uno de sus libros, como veremos a continuación:

*Órganos constitucionales autónomos*²²

Cuando se identifica a las Comisiones públicas de derechos humanos como instituciones autónomas, nos referimos a las que han alcanzado este estatuto, el cual está garantizado jurídicamente e implica también que estos organismos deben de rendir cuentas al legislativo y no a otro órgano de gobierno. Se trata, pues, de instituciones de Estado.

En este marco, Jaime Cárdenas en su libro “Una Constitución para la democracia”, publicado en el año 2000 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, comenta que...“La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a otros poderes sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales, nacionales y transnacionales”.²³

²² Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 243-263.

²³ Este texto como los siguientes en este párrafo son de Jaime Cárdenas, *ibidem*.

“Podemos definir los órganos constitucionales autónomos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.²⁴ Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos y constitucionales (...) Los órganos constitucionales autónomos o auxiliares de las funciones del Estado como también se les llama, o de relevancia constitucional que es otra de sus denominaciones en la lengua española, de acuerdo a la función que realizan se dividen en: órganos ejecutivos, legislativos, jurisdiccionales, consultivos, etcétera”.

“Otra clasificación de los órganos constitucionales nos diría que existen los poderes del Estado tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); los órganos de una federación: estado federal, entidades federativas y municipios; en algunos países como Alemania o Italia fracciones de los órganos tradicionales como las comisiones de investigación del Poder Legislativo, antes de relevancia constitucional, como los partidos en algunos países;²⁵ y finalmente los órganos constitucionales autónomos a los que nos referimos aquí”.

La idea de *órganos constitucionales* se ha tomado de Jellinek, que en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y su *Teoría General del Estado*²⁶ plantea esta denominación. Santi Romano, en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales* de 1898, y en su *Curso de derecho constitucional* los distinguirá de los

órganos administrativos.²⁷ García Pelayo nos dice que la noción de órganos constitucionales adquiere gran importancia al ser administrado por lo teóricos el *status* o condición jurídica de los Tribunales Constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia.²⁸

En la doctrina jurídica italiana, según Lavagna, Cheli y Pizzorusso, la noción de órgano constitucional cobra gran importancia en los años treinta y cuarenta al caer en la cuenta los profesores de derecho de la nueva función estatal de dirección política (dicha función engloba a un gran número de órganos colocados en el vértice del Estado, y que no son siempre tradicionales).²⁹

*Los principios de París*³⁰

Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos

En octubre de 1991, el Centro de Derechos Humanos organizó una reunión técnica internacional a fin de examinar y actualizar la información relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos existentes. A la reunión asistieron representantes de instituciones nacionales, Estados, las Naciones Unidas, sus organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

²⁴ García Roca; Javier F., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 22 y 23. García Roca dice respecto a los órganos constitucionales que son “[...] órganos inmediatos y fundamentales del ordenamiento [...]”. Citado en Cárdenas, op. cit.

²⁵ En Alemania e Italia se ha discutido se discutido si los partidos políticos son órganos constitucionales, Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 86 y ss.

²⁶ Jellinek; G., *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1981, p. 412. Citado en Cárdenas, ibidem.

²⁷ Gómez Montoro, Ángel J., *El conflicto entre los órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 309-324. Citado en Cárdenas, op. cit.

²⁸ García Pelayo, Manuel, “*El ‘status’ del Tribunal Constitucional*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 12. Citado en Cárdenas, ibidem.

²⁹ García Roca, Javier, op. cit., nota 5, p. 90. Citado en Cárdenas, op. cit.

³⁰ Folleto Informativo No.19 -Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, ONU, http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs19_sp.htm, consultado el 7 de agosto de 2007.

Además de intercambiar puntos de vista sobre las disposiciones vigentes, los participantes formularon un amplio conjunto de recomendaciones sobre la función y la composición, así como sobre el estatuto y las funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos. A continuación, se resumen estas recomendaciones, que la Comisión de Derechos Humanos hizo suyas en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y la Asamblea General (resolución A/RES/48/134, el 20 de diciembre de 1993).

A. Competencias y atribuciones:

1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.
2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.
3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:
 - a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacer públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:
 - i) todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomenda-

- ciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;
- ii) toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse;
- iii) la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;
- iv) señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno;
- b) promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;
- c) alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;
- d) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- e) cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;
- f) colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y

participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;

- g) dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

B. Composición y garantías de independencia y pluralismo.

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:
 - las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
 - las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
 - los universitarios y especialistas calificados;
 - el Parlamento;
 - las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).
2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr

la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.

3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale el plazo determinado de duración del mismo, el cual podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

C. Modalidades de funcionamiento.

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

1. 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;
2. Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;
3. Dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;
4. Reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;
5. Establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;
6. Mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, *Ombudsman*, mediadores u otras instituciones similares);
7. Establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racis-

mo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) o de otras esferas especializadas, habida cuenta de la importancia fundamental de la labor de esas organizaciones para ampliar la acción de las instituciones nacionales.

D. Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

1. Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;
2. Informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a los mismos;
3. Conocer todas las denuncias o demandas y transmitir las a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;
4. Formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.

3. DIFERENCIAS Y CONVERGENCIAS ENTRE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS

Como se mencionó, los Organismos Públicos de Derechos Humanos son estatales, deben de constituirse como tales, gracias a la autonomía, que es considerada, hoy en día, un elemento esencial para su funcionamiento;³¹ ésta encuentra su fundamento legal en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reforma de 1999). Dicho precepto a la letra establece que la CNDH "... contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios". (Decreto de creación, 13 de septiembre de 1999).

Por su parte, la sociedad civil se organiza en la defensa de los derechos humanos y actúa a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Se trata de formas de expresión de la sociedad que favorecen el ejercicio del derecho de asociación de la ciudadanía a través de diversas figuras reconocidas por el Estado.

Las ONG son fruto del compromiso personal de individuos que se asocian voluntariamente para defender una causa, promover un ideal o, simplemente, realizar un objetivo en común a través de un ente colectivo. Esto explica la gran variedad de organizaciones que actúan en múltiples campos sociales, culturales, ambientalistas y otros horizontes diversos. Sin embargo, aunque el término ONG sea ambiguo, destaca su carácter independiente. Por otra parte, jurídicamente también se reconocen y se regulan varias tipos de figuras parecidas no lucrativas, como asociación civil, fundaciones, instituciones de asistencia privada, entre otras.

Por ONG de derechos humanos entendemos a las organizaciones civiles, privadas, no lucrativas e independientes que luchan por la vigencia y el respeto de los derechos humanos. Se rigen por el código civil, así como por la Ley Federal de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. En el país, las Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos asumen, en general, la figura de asociaciones civiles, sin embargo, pueden tomar otro tipo de figura asociativa, como por ejemplo, entre otras, las instituciones de asistencia privada.

³¹ Cabe señalar que se observa un descuido del Poder revisor de la Constitución que únicamente dotó de autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no así a los organismos de las entidades federativas. De diez organismos estudiados en el año 2003 cuatro continuaban entonces como organismos descentralizados: Chihuahua, Oaxaca, Puebla y Tabasco. Ver: <http://catedradh.unesco.unam.mx/cgi-bin/webobservatorio>

Las organizaciones civiles consideradas ONG de derechos humanos en el país, no tienen una vinculación formal con los organismos públicos de derechos humanos. Sin embargo persiguen el mismo fin, es decir, el respeto, la defensa y la promoción de los derechos humanos. Estos organismos –ONG y Comisiones- no son opositores, como algunos pretenden; de hecho, deben de coadyuvar e, incluso, establecer acuerdos de colaboración para realizar acciones conjuntas en el respeto de su propio mandato.

La CNDH, que es el modelo normativo de actuación de estos organismos públicos de derechos humanos en el país, reconoce en su Reglamento a las: "... Organizaciones No Gubernamentales legalmente constituidas: las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los derechos humanos. Dentro de esas organizaciones se comprenden los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación de la materia..." (Artículo 2º, inciso V, del Reglamento Interno de la CNDH).

Las Comisiones públicas de derechos humanos tienen, por Ley, la obligación de recibir quejas sobre posibles violaciones e iniciar investigaciones a las que las autoridades están obligadas a cooperar, también por mandato de Ley.

Las organizaciones civiles no pueden actuar a nombre o en representación de un organismo público de derechos humanos, como la CNDH o alguna Comisión Estatal de Derechos Humanos. El hacerlo podría constituir el delito de usurpación de funciones. Sin embargo, de acuerdo a la Ley de la CNDH, "las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa" (Artículo 25).

Los organismos públicos de derechos humanos no pueden certificar o calificar la actuación de ninguna organización civil. Éstas actúan en el marco de la ley, en consecuencia, deben de rendir

cuentas a la sociedad y responder a los compromisos fiscales, administrativos y jurídicos establecidos en la normatividad que la rige. Solo las autoridades competentes están facultadas para exigir cuentas, en su caso, a las organizaciones civiles.

Los organismos civiles no pueden sustituir a la víctima en el ejercicio de sus derechos civiles. Sin embargo, pueden ser representantes o asesores profesionales de las víctimas con la figura de un abogado patrono, pudiendo intervenir, en ese caso, en las causas civiles y penales en las que sea parte un agraviado de sus derechos humanos. Asimismo, los organismos civiles podrán dar seguimiento a las recomendaciones que emiten las Comisiones y coadyuvar con ellas solicitando y presionando a la autoridad correspondiente para su cumplimiento, como opinión pública informada. De acuerdo a la ley, las ONG legalmente legalmente constituídas pueden denunciar violaciones ante la CNDH respecto a personas que por sus condiciones físicas, fundamentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa. Es recomendable acudir a los organismos públicos para presentar denuncias de violaciones de derechos humanos, coadyuvar con los particulares, así como brindar apoyo a las víctimas.

Los organismos públicos deben informar, en los tiempos establecidos, el seguimiento, resolución o conclusión de las quejas presentadas por los organismos civiles. Actualmente, la observación y denuncia de la incorrecta actuación de los servidores públicos es una tarea importante de las ONG de derechos humanos. Éstas últimas apoyan su labor en las leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.³²

La difusión de los derechos humanos en forma responsable, objetiva y veraz, es función y actividad que corresponde tanto a las Comisiones públicas de derechos humanos como a las ONG. Ambos organismos —comisiones y ONG—, en el ámbito de su actuación, llevan a cabo la tarea de informar sobre derechos humanos y tam-

³² Ver la iniciativa del Colectivo por la transparencia en: <http://www.mexico-transparente.org.mx/>

bién la tarea de formar y educar, es decir, de promover una cultura de los derechos humanos.

Educación en derechos humanos, desde el horizonte del servicio público y de la sociedad civil

La CNDH tiene entre sus objetivos “promover el estudio, la enseñanza, la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional”, de acuerdo al artículo 6º, fracción IX, de su Ley Orgánica. Asimismo, en el Reglamento Interno de la CNDH destaca en el artículo 57, entre sus atribuciones, la labor de “diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de derechos humanos” (inciso VII) así como “promover el estudio y la enseñanza de los derechos humanos dentro del sistema educativo nacional” (inciso IX).

En este sentido, la CNDH reconoce que... “le corresponde diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos a servidores públicos y grupos en situación vulnerable, y promover el estudio y la enseñanza de los Derechos Humanos dentro del Sistema Educativo Nacional. Estas funciones se realizan a través de conferencias, talleres, cursos, foros, mesas de discusión, seminarios y diplomados (...) También, tiene la encomienda de fortalecer la cooperación y colaboración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos del país, a fin de unificar criterios y realizar acciones conjuntas que intensifiquen la promoción, el estudio, la divulgación, la protección y la defensa de los derechos fundamentales” (http://www.cndh.org.mx/Principal/document/ligas/fr_enlaces.htm)

La CNDH tiene, en consecuencia, por mandato de ley, una relevante labor educativa, la cual debe traducirse en la tarea de promover, fortalecer y garantizar la educación en derechos humanos en los ámbitos de la educación formal, no formal e informal. Cabe subrayar que, este mandato legal establece únicamente la tarea de “promover”, es decir, no explicita la necesidad de garantizar un tipo de

educación, ni tampoco señala los alcances que implica dicho término, lo cual permite una imprecisa interpretación que diluye los resultados, así como la responsabilidad de esta importante tarea educativa. Esta ambigüedad resta fuerza a su función educativa.

La labor de la CNDH en el campo educativo, sin embargo, comprende un amplio universo de intervención en el cual tiene que incidir en la escuela, la administración pública, fuerzas armadas, procuración de justicia y en la sociedad civil. Para lo anterior, la CNDH contempla desde su creación, amplios recursos públicos para su desarrollo. El financiamiento con que cuenta la CNDH supera ampliamente cualquier otra comisión, en el país y en América Latina; sin embargo, sus resultados en materia educativa son precarios, como han señalado investigaciones en la materia.³³ Esta labor le corresponde a la Secretaría técnica de la CNDH, la cual comprende, entre otras unidades, a una Dirección de capacitación y educación continua. Sin embargo, hasta hoy, no se conoce una política o una estrategia educativa global que fundamente y defina el enfoque educativo de la CNDH y los resultados esperados; en esta materia no existe planeación estratégica desde un punto de vista pedagógico y cualitativo. Sus indicadores son exclusivamente cuantitativos y se refieren al número de acciones que realizan y al número de destinatarios.

Como hemos analizado en investigaciones al respecto,³⁴ la labor de educación de la CNDH es todavía inconsistente y/o coyuntural, a pesar del amplio presupuesto destinado a la divulgación y sensibilización. A más de diez años de su creación, no tiene todavía una propuesta sistemática ni un proyecto educativo a mediano o largo plazo, que trascienda el proyecto de cada titular o de la programa-

³³ Gloria Ramírez, La educación en derechos humanos en la CNDH, una asignatura pendiente. La función de educación en derechos humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 1999- 2000 – 2003. Avances de investigación sobre “El papel de los organismos públicos de derechos humanos del Observatorio ciudadano de organismos públicos de derechos humanos de México” Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM.

³⁴ *Idem.*

ción de sus planes y actividades anuales. Es decir, nunca ha contado con una política definida en el campo de la educación en derechos humanos. Asimismo, falta una planeación estratégica que defina prioridades y metodologías en materia educativa en relación al sistema escolar y a la formación de servidores públicos y, sobre todo, carece de un proyecto sistemático y permanente de formación de educadores o “capacitadores”. Prácticamente, se puede afirmar que hasta hoy la CNDH se dedica, en prioridad, a sensibilizar e informar a la sociedad sobre su propio trabajo y la difusión de conocimientos generales sobre derechos humanos. Se privilegian eventos de sensibilización, en detrimento de acciones educativas a largo plazo. Se da prioridad a acciones puntuales de investigación o iniciativas de educación superior, en detrimento de acciones educativas hacia la población en riesgo. En este marco, se deja de lado la posibilidad de dar seguimiento, medir impactos, realizar evaluaciones y materiales didácticos y metodologías referentes a la materia.

En cuanto a las comisiones estatales, existen casos en que sus leyes no contemplan la función educativa, aún cuando todas realizan, de una u otra forma, actividades de promoción, de divulgación y/o de capacitación (este último término lo emplean comúnmente estas comisiones para señalar actividades de tipo educativo). Existe también vasta heterogeneidad de posibilidades según sus recursos y alcances.

Cabe señalar el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la única en el país que ha modificado su Ley (2002) para darle mayor importancia a la tarea de educar en derechos humanos. Importancia que ubica, en un mismo nivel, a la función de “educar” con la función de “defensa” donde recibe quejas de la ciudadanía. Actualmente, la CDHDF cuenta con un Programa de promoción, Educación y Difusión de los Derechos Humanos que comprende las áreas de “Educación y capacitación”, “Promoción de los derechos humanos”, “Divulgación y difusión”, así como con el espacio interactivo de la “Casa del árbol”. Estas diversas áreas articuladas, separan sus actividades según las modalidades

particulares que cada ámbito exige y, al mismo tiempo, en función de públicos a los que se dirige y metas que se propone. Esta reestructuración administrativa, sin embargo, aún no se acompaña, entre otros factores, de una planeación estratégica que pueda diseñar acciones a corto, mediano y largo plazo, así como una sistematización de sus actividades para que se traduzcan en logros menos coyunturales y de mayor impacto.

En este marco, es significativo el hecho que la CDHDF, a partir de la reforma del año 2002, crea una Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos para atender esta importante área. Podemos afirmar que pocas comisiones públicas otorgan un papel tan relevante a la tarea educativa, aunque en la práctica, la mayoría realiza, desde su creación, actividades de divulgación en forma constante e incluso relevante. Cabe mencionar a la Comisión de Defensa y Protección de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, que ha desarrollado múltiples programas educativos y crea en 2007 un programa especial para la mujer.

En el país, sin embargo, las comisiones estatales no logran consolidar programas educativos más allá de los que proponen los titulares en turno. Algunas comisiones, incluso, no cuentan con recursos destinados específicamente a esta área, considerada en ocasiones como una labor secundaria. Al respecto, la investigación que realizamos en 1998, sobre “La educación en derechos humanos desde el horizonte de los organismos públicos de defensa y protección de los derechos humanos en México en 1998-1999”,³⁵ arroja los siguientes datos: de las 33 comisiones públicas que conforman el Sistema no jurisdiccional de Derechos Humanos en México, 25 organismos cuentan en ese lapso con una área especializada de educación en derechos humanos, 8 comisiones carecen de la misma y de personal dedicado a las actividades de educación o capacita-

³⁵ Gloria Ramírez, *La educación en derechos humanos desde el horizonte de los organismos públicos de defensa y promoción de los derechos humanos en México (1998-1999)*, investigación realizada con el apoyo de la Secretaría Técnica de la CNDH durante la gestión de la dra. Mireille Rocatti.

ción. En este mismo periodo, se cuenta tan sólo con alrededor de 130 personas dedicadas exclusivamente a actividades educativas para todo el país, pero de éstas, el 75 % tienen la profesión de abogados, 15% comprenden psicólogos y carreras administrativas, 10% son otras disciplinas. En este lapso, sólo existe un pedagogo en las actividades educativas de los organismos públicos del país.

Pese a lo anterior, se puede afirmar que, desde su creación, las Comisiones públicas han desarrollado un papel importante en el área de sensibilización y divulgación de la cultura de los derechos humanos, lo cual responde a uno de sus mandatos; sin embargo, si consideramos sus posibilidades de convocatoria y sus recursos, en comparación con las ONG, sus alcances no han sido consistentes. Realizan, en general, actividades puntuales de sensibilización sin seguimiento ni sistematización. Destaca la ausencia de campañas con el impacto suficiente para dar a conocer ampliamente su función. La labor de difusión de las comisiones públicas tampoco ha permitido, hasta la actualidad, disminuir o contrarrestar los discursos que buscan descalificar a los defensores con el erróneo señalamiento de que “los derechos humanos defienden delincuentes”.

Por su parte, las ONG han sido pioneras en la enseñanza de los derechos humanos en el país. Su contribución ha permitido legitimar este tema y ha favorecido consensos en torno a la importancia de educar en la materia, por lo cual, se puede afirmar que el papel de las ONG ha sido fundamental para desarrollar este tema en la agenda nacional, así como en la construcción incipiente de una cultura de derechos humanos, la cual en los últimos años se inscribe también en el fortalecimiento de la transición democrática.

“A partir de la violencia política de las dictaduras se genera la universalización de la demanda por la defensa de la vida. Posteriormente, la transición a la democracia y la vinculación que se va efectuar entre democracia y derechos humanos, va implicar un nuevo enfoque, la labor de denuncia y de defensa se va extender a la labor educativa. Se trata además de resguardar la memoria colectiva y favorecer la lucha contra la impunidad, el no al Olvido y la reconciliación.

Las ONG en los años setenta bajo regímenes dictatoriales se percatan que no basta con romper el silencio, ni con la denuncia o la exigencia del respeto a sus derechos, sino que es indispensable garantizar que esas situaciones no vuelvan a producirse. Entonces el desafío se convierte en una propuesta de educación en derechos humanos que garantice el *nunca jamás*.”³⁶

En las ONG sin embargo, las prácticas de educación en derechos humanos carecen de homogeneidad. Existe un gran empirismo y sus múltiples y heterogéneas iniciativas responden, en general, a la coyuntura del momento y a las necesidades más urgentes de la sociedad (sensibilizar para el voto, prevenir la violencia o el delito, formación de liderazgos, rendición de cuentas, por ejemplo), aunque ya existen también experiencias de ONG destinadas a la educación formal, en el nivel de educación básica, media y superior.

Actualmente la mayoría de las ONG de derechos humanos en México realiza actividades de educación, sin embargo, pocas cuentan con un proyecto educativo a largo plazo. En su mayoría, realizan acciones de sensibilización, es decir, imparten conocimientos básicos sobre los derechos humanos y su defensa, o bien enseñan algunas nociones especializadas, según el público al que se dirigen. Estas actividades, no obstante, permiten iniciar también procesos de autoformación a promotores o educadores. Éstos últimos se forman en procesos autodidácticos que se enriquecen con la práctica de la defensa, el aprendizaje de la acción urgente y del activismo cotidiano.

En la tarea de educación, las ONG retoman los aportes de la educación popular y la experiencia de procesos autogestionarios. Hoy, existen ONG que comprenden programas permanentes de formación ciudadana en el marco de una educación para adultos y cursos especializados o diplomados en temas específicos (derechos de la infancia, de las mujeres, de los pueblos indígenas, entre otros).

³⁶ Gloria Ramírez, *La educación ciudadana en México ante los retos de la democracia*, UNESCO, 2005

Cabe señalar que las prácticas de educación de las ONG se dirigen también a la escuela y a la formación del profesorado a través de temas como formación en valores, educación en derechos humanos, civismo o ética y educación ciudadana, entre otras materias. Asimismo, hay ONG que realizan actividades de formación con las fuerzas armadas o con agentes de la administración y procuración de justicia.

Los Organismos Civiles y los Organismos Públicos de Derechos Humanos, están recorriendo un difícil camino por la defensa y vigencia de los derechos humanos en el país, aunque se empiezan a tejer algunos puentes y articulaciones, construyendo conjuntamente una cultura de los derechos humanos. La consolidación de este camino es una tarea que requiere la sinergia de todos.

La obligación del *Ombudsman* de establecer una vinculación, coadyuvar, informar y tener relaciones con las ONG de derechos humanos es una obligación jurídica.³⁷

La importancia de la participación de las ONG y su vinculación con el ombudsman adquiere en los últimos años un mayor reconocimiento, tanto en el contexto internacional como nacional.

Marco internacional

Desde los llamados Principios de París (ver *supra*) relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, se considera la participación de las ONG y su vinculación con las funciones del *Ombudsman*, como podemos apreciar en los siguientes incisos de dichos Principios:

³⁷ Versión resumida de la "Semblanza entre las relaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la sociedad civil". Ver: Robles Maloof, Jesús. Coordinación y Gloria Ramírez, asesoría académica, *Semblanza entre las relaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la sociedad civil*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C. México, D. F. 15 de octubre de 2004. Sitio Web: amdh:www.amdh.com.mx.

B. Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:
 - Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
 - Los universitarios y especialistas calificados;

C. Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

[...]

7. Establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) o de otras esferas especializadas, habida cuenta de la importancia fundamental de la labor de esas organizaciones para ampliar la acción de las instituciones nacionales.

En el ámbito americano, en el año 2002, la primera Asamblea General de la Red de Instituciones Nacionales Promotoras y Defensoras de los Derechos Humanos del Continente Americano aprobó

el denominado “Consenso de Kingston”, que recoge las principales conclusiones y compromisos adoptados, entre los cuales pueden destacarse:

- Establecer, mantener y promover una cultura de respeto a los derechos humanos en la región;
- Implementar los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos (o Principios de París);
- Incrementar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a promover y proteger las libertades fundamentales y los derechos humanos;³⁸

En el año 2003, la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el marco del acuerdo de cooperación técnica con el gobierno mexicano, presenta el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, en el cual se propone fortalecer la participación de la sociedad civil a través de las siguientes recomendaciones:

3. Incorporar en los procedimientos constitucionales de designación de servidores públicos de alto nivel no electos de los poderes de la Unión, y de los órganos autónomos, mecanismos de transparencia que permitan a la sociedad aportar oportunamente a los órganos decisorios elementos de juicio respecto de la idoneidad de las personas propuestas.

[...]

6. Garantizar métodos de consulta a la sociedad en la selección de quienes dirigen y participan en los consejos ciudadanos, así como promover la transparencia y rendición de cuentas de todos los

organismos públicos que dependan del Ejecutivo y tengan atribuciones en el ámbito de los derechos humanos.

[...]

31. Apoyar y promover la creación de un grupo de expertos de diversos centros de educación superior, organizaciones sociales y civiles y sector privado, que con el apoyo del sistema de Naciones Unidas en México elabore anualmente un informe independiente sobre el estado de la nación. El informe debería contener una evaluación de la situación de los temas incluidos en este Diagnóstico, así como una revisión de las tendencias de largo plazo en cada uno de dichos temas. El grupo será responsable, asimismo, de elaborar el Índice Nacional de Cumplimiento de los Derechos Humanos en México, a niveles federal y estatal.³⁹

Del análisis de las directrices y recomendaciones anteriores, se desprende claramente un compromiso de los Estados para favorecer la articulación de las instituciones nacionales y estatales de derechos humanos con la participación responsable de la sociedad civil, en estas entidades, así como en las políticas públicas.

Al ser instituciones con funciones de control de las actividades gubernamentales, la participación de la sociedad civil cobra mayor relevancia, y la transparencia y rendición de cuentas, son principios de congruencia básicos en su gestión.

Asimismo, es necesario mencionar la responsabilidad que los Estados adquieren ante la aprobación en 1998, de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas. (Ver anexo)

La responsabilidad internacional de los Estados se complementa con la normatividad nacional, como veremos a continuación.

³⁸ El desarrollo de la Red de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano (Informe de la Secretaría *pro tempore* de la Red ante el 58 Período de Sesiones de la Comisión de los Derechos Humanos, Ginebra, 18 de abril de 2002) p. 1 y 2. <http://www.nhri.net/pdf/Americas-HRC2002.pdf> (El destacado es nuestro)

³⁹ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Ediciones Mundi Press, México, 2003, p. IX.

***Marco jurídico nacional de las relaciones
entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
y las organizaciones de la sociedad civil***

En la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos existen varios ámbitos de relación entre la Comisión y las organizaciones de la sociedad civil:

b.1 La participación de las organizaciones no gubernamentales o instituciones académicas especializadas en derechos humanos, en la elección del Presidente y consejeros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según las disposiciones de la Ley de la CNDH:

ARTÍCULO 10. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo, en su caso, la ratificación del titular”.

ARTÍCULO 18. Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros”.

b.2 La colaboración en actividades educativas o de promoción de una cultura de los derechos humanos y la celebración de acuerdos y convenios de colaboración con organismos de defensa de los derechos humanos, instituciones académicas y asociaciones culturales, en el marco del fortalecimiento de las relaciones entre organizaciones no gubernamentales y las CNDH:

ARTÍCULO 6. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

[...]

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

[...]

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos

ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

ARTÍCULO 22. La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos;

b. 3 En la facultad que otorga la ley a las organizaciones no gubernamentales de denunciar violaciones a derechos humanos de personas en condición de vulnerabilidad, ante la CNDH:

ARTÍCULO 25. Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive, por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Las progresivas reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos avanzan hacia una mayor implicación, colaboración y relación con las organizaciones de la sociedad civil. Se debe entonces insistir, en que no es cuestión de voluntad de un titular, ni únicamente, de establecer convenios o brindar información. Se trata de una obligación jurídica que el titular de la institución pública de derechos humanos debe cumplir, y además debe traducirse también en el funcionamiento cotidiano de esta institución como en los procesos de elección del *Ombudsman*, de sus consejos, o en iniciativas de comunicación o de acuerdos de colaboración. Es decir, que una efectiva participación ciudadana debe atravesar y/o pernear en todas las áreas sustantivas de su funcionamiento de la institución del *Ombudsman*.

Por lo tanto, la obligación del *Ombudsman* de establecer una vinculación, coadyuvar, informar y mantener relaciones con las

ONG de derechos humanos en los asuntos de esta materia, está reconocida como una exigencia que debe acatar y garantizar el Ombudsman en su gestión.

Participación ciudadana y vinculación entre ONG y comisiones de derechos humanos

No se pueden negar los avances que en materia de derechos humanos ha tenido México en los últimos años, sobre todo a partir de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990 y del reconocimiento constitucional, en 1992, en cada entidad federativa de organismos públicos de derechos humanos. Ambos aspectos son, indudablemente, una muestra de la apertura de nuevos espacios de intermediación entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, los organismos públicos de derechos humanos no han sido objeto sistemático de investigación académica ni de escrutinio público; por lo general, sus actividades, funciones y alcances no se conocen y han tenido poca difusión, sobre todo al interior del país.⁴⁰

Por lo anterior, la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A. C., realizaron un proyecto de 2003 a 2005, sobre el Sistema No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos y el papel de la sociedad civil en estas instituciones de Estado.

Actualmente la Cátedra da seguimiento al proyecto en el:



<http://www.catedradh.unesco.unam.mx>

⁴⁰ Tríptico de presentación del Observatorio de Organismos Públicos de Derechos Humanos de México. <http://www.catedradh.unesco.unam.mx>

En 2008 existen otras ONG e instituciones académicas que realizan monitoreo a los organismos públicos, como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, a través del Vigía del Ombudsman, el ITAM por medio del proyecto Atalaya, etc.

¿Para qué un *observatorio ciudadano*?

- Para fortalecer la figura del *Ombudsman* como herramienta de la ciudadanía y para la ciudadanía, a partir de un mejor conocimiento de sus funciones, estructura, operatividad, alcances y retos.
- Para fortalecer la participación ciudadana en organismos del Estado.
- Para sustentar y difundir conforme a información y análisis rigurosos, y accesibles, el papel de los organismos públicos de derechos humanos en nuestra vida en sociedad.
- Para crear un vínculo permanente entre el *Ombudsman* y la ciudadanía.

El *observatorio ciudadano* comprende:

- Un análisis de los principios fundamentales del *Ombudsman* y su accionar en el país.
- Un análisis comparativo del marco jurídico que rige a los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México.
- Un análisis del presupuesto que ejercen desde la perspectiva de rendición de cuentas.
- Un análisis de la tarea que estos organismos realizan en el estudio, la promoción y la educación en derechos humanos.
- Una semblanza de las relaciones entre el *Ombudsman* y la sociedad civil organizada.

El *observatorio ciudadano* ofrece:

- Un sistema interactivo de consulta pública accesible por internet.
- Informes publicados para difundir el trabajo que realizan los Organismos Públicos de Derechos Humanos.
- Análisis de los mecanismos de designación de los titulares y Consejos ciudadanos, a partir de las dimensiones de transparencia, legitimidad y objetividad, desde la óptica de la sociedad civil.
- La opinión de la sociedad civil a través de las semblanzas que se realizan en cada estado sobre las relaciones entre sociedad civil

organizada y las comisiones de derechos humanos

- Una mayor conciencia del papel de estos organismos y su indispensable vinculación con la sociedad civil.
- Materiales de trabajo para talleres e información especializada.

Véase: http://www.amdh.org.mx/vigia_ciudadano

http://200.4.48.30/cgi_bin/webobservatorio/ggrIndex.wg

Hoy en día las universidades y ONG tienen la facultad de participar activamente en el seguimiento de candidatos para la elección del titular y de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en algunas Comisiones estatales; sin embargo, todavía no existen procedimientos claros y transparentes de dichos procesos.

Las organizaciones civiles, ejerciendo el derecho de petición y de participación, pueden dar seguimiento a los procesos de elección, pedir explicaciones sobre los mismos a sus legisladores, proponer la inclusión de miembros de la sociedad civil y recibir información sobre los resultados de estos procesos.

Actualmente, la sociedad civil está considerada en todos los instrumentos internacionales y los programas nacionales como un elemento esencial para la consolidación democrática. Sin embargo, en la realidad vemos todavía una gran distancia entre el discurso de apertura ciudadana y la creación de canales efectivos de participación, más allá de la consulta o la auscultación. En el discurso y en diversos documentos oficiales, el gobierno reconoce el papel que juegan las ONG en el país; sin embargo, las reglas formales de esta relación son incipientes y sus alcances son limitados, y muchas veces abortan en iniciativas tomadas a espaldas de la sociedad mexicana.

Las ONG de derechos humanos de México llegan al siglo XXI con múltiples desafíos. Si bien conocemos avances, existen también retrocesos. La realidad cotidiana impone a las ONG retos inmediatos y urgentes, como la creación de sinergias que contribuyan a sumar esfuerzos entre las diversas organizaciones sociales y, desde luego, coadyuvar con comisiones públicas, consolidadas y legitimadas, en un proyecto de nación democrática, plural y justa.

4. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL SISTEMA *OMBUDSMAN* MEXICANO

Los Organismos Públicos de Derechos Humanos tienen como mandato la defensa y promoción de los derechos humanos desde la integralidad e indivisibilidad de los mismos, por lo tanto de los derechos de las mujeres. A continuación presentamos el resumen de un Diagnóstico que responde a los siguientes objetivos específicos del Observatorio Ciudadano de los Derechos Humanos de las mujeres (www.amdh.org.mx/mujeres).*

1. Conocer y evaluar el seguimiento de las recomendaciones del Comité CEDAW, en programas, presupuestos y cursos sobre derechos de las mujeres existentes en el sistema Ombudsman mexicano, así como sus estrategias y seguimiento en la defensa de los derechos de las mujeres.
2. Conocer y evaluar presupuestos destinados a instancias y programas que se realizan sobre los derechos de las mujeres y la perspectiva de género en el sistema del Ombudsman mexicano.

Los presentes resultados brindan un panorama general de las acciones que llevan a cabo los OPDH, para proteger, difundir y garantizar los derechos humanos de las mujeres, además del uso que dan a los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, así como de las recomendaciones.

Es preciso mencionar que se envió un cuestionario a todas las Comisiones. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), nos remitió a su página de Internet para que rastreáramos la información.

Lo cierto aquí es que la CNDH ha elegido el medio menos idóneo para publicitar su información, ya que si toda la información que solicitan los ciudadanos está en su sitio, entonces el acceso a su información requiere de personas que tengan acceso a una computadora, Internet y, además, saber navegar para buscar la información que le interesa.

Por si fuera poco, la programación de la página, en especial de los informes, está programada en Flash, por lo que es imposible guardar la información de manera digital, a menos que se decida copiar y pegar en archivo Word (lo cual implica, en la mayoría de los casos, de mucho tiempo) o se imprima (lo cual requiere de recursos materiales). ¿Cómo se puede decir que la CNDH respeta los principios de máxima publicidad e información expedita que marca la Constitución Mexicana, cuando dificulta el acceso a la información o

limita la misma sólo a los 20.6 millones de personas que cuentan con servicio de Internet?¹

Asimismo, si un ciudadano desea interponer un recurso de revisión, a través del mecanismo de rendición de cuentas, implementado por la CNDH (SISAI <http://www.cndh.org.mx/sisai/login.asp>), es irrealizable, ya que no funciona; por lo que el ciudadano debe ir directamente a las oficinas de la Unidad de Enlace de la Comisión, obviamente el trámite se dificulta si se vive al interior de la República.

Metodología

Se elaboró un *Cuestionario para Organismos Públicos de Derechos Humanos*,² tomando en cuenta las atribuciones que marcan las leyes de los OPDH. En este sentido, se procedió a enlistar una serie de cuestionamientos para saber de qué manera se han implementado dichas atribuciones, a favor de las mujeres.

El cuestionario consta de 66 preguntas divididas en 15 apartados:

- I. Datos generales
- II. Áreas, programas, proyectos y acciones a favor de las mujeres
- III. Propuestas legislativas a favor de las mujeres
- IV. Educación en derechos humanos de las mujeres
- V. Capacitación en derechos humanos de las mujeres
- VI. Investigación sobre derechos humanos de las mujeres
- VII. Publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres
- VIII. Difusión de los derechos humanos de las mujeres
- IX. Quejas y recomendaciones sobre derechos humanos de las mujeres
- X. Informes especiales sobre derechos humanos de las mujeres

¹ Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, hasta el 2006, 20.6 millones de personas tenían acceso a servicios de Internet, http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/mexhoy/2007/MexicoHoy_2007.pdf

² Véase en <http://www.amdh.com.mx/mujeres>.

- XI. Interlocución con sociedad civil, en materia de derechos humanos de las mujeres
- XII. Acuerdos de colaboración
- XIII. Seguimiento a recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres
- XIV. Evaluación e impacto
- XV. Consideraciones finales

Esta encuesta fue enviada a los 33 OPDH que operan en el país, pero sólo 16 de ellos contestaron, incumpliendo así, con los preceptos de las leyes de transparencia y acceso a la información. Las comisiones que respondieron fueron:

1. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes
2. Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección ciudadana del Estado de Baja California
3. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche
4. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas
5. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila
6. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
7. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
8. Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato
9. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero
10. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco
11. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos
12. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
13. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
14. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro
15. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora
16. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

A continuación se presenta un cuadro que desglosa el número de veces que fue necesario pedir la información a cada organismo,

así como la fecha de respuesta del mismo. Como se podrá apreciar, en la mayoría de los casos, se incumplió con los tiempos que marcan las leyes de acceso a la información.

ESTADO	1ª. FECHA DE SOLICITUD	2ª. FECHA DE SOLICITUD	3ª. FECHA DE SOLICITUD	4ª. FECHA DE SOLICITUD	FECHA DE RECEPCIÓN
AGUASCALIENTES	05 DE DICIEMBRE DE 2007	29 DE MAYO DE 2008			30 DE JUNIO DE 2008
BAJA CALIFORNIA	05 DE DICIEMBRE DE 2007	29 DE MAYO DE 2008			03 DE JUNIO DE 2008
BAJA CALIFORNIA SUR	05 DE DICIEMBRE DE 2007	29 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
CAMPECHE	05 DE DICIEMBRE DE 2007				25 DE ENERO DE 2008
CHIAPAS	05 DE DICIEMBRE DE 2007	29 DE MAYO DE 2008			03 DE JUNIO DE 2008
CHIHUAHUA	05 DE DICIEMBRE DE 2007	29 DE MAYO DE 2008			
COAHUILA	05 DE DICIEMBRE DE 2007	21 DE ENERO DE 2008			12 DE FEBRERO DE 2008
COLIMA	05 DE DICIEMBRE DE 2007	29 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
DISTRITO FEDERAL	05 DE DICIEMBRE DE 2007				14 DE ENERO DE 2008
DURANGO	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
ESTADO DE MÉXICO	05 DE DICIEMBRE DE 2007				26 DE FEBRERO DE 2008
GUANAJUATO	05 DE DICIEMBRE DE 2007				19 DE DICIEMBRE DE 2007
GUERRERO	05 DE DICIEMBRE DE 2007				11 DE JUNIO DE 2008
HIDALGO	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
JALISCO	05 DE DICIEMBRE DE 2007				18 DE DICIEMBRE DE 2007
MICHOACÁN	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
MORELOS	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	22 DE JULIO DE 2008		23 DE JULIO DE 2008
NAYARIT	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
NUEVO LEÓN	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	28 DE JULIO DE 2008		04 DE AGOSTO DE 2008
OAXACA	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
PUEBLA	05 DE DICIEMBRE DE 2007				13 DE FEBRERO DE 2008
QUERÉTARO	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008			11 DE JULIO DE 2008
QUINTANA ROO	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
SAN LUIS POTOSÍ	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		

ESTADO	1ª. FECHA DE SOLICITUD	2ª. FECHA DE SOLICITUD	3ª. FECHA DE SOLICITUD	4ª. FECHA DE SOLICITUD	FECHA DE RECEPCIÓN
SINALOA	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
SONORA	05 DE DICIEMBRE DE 2007				29 DE ABRIL DE 2008
TABASCO	05 DE DICIEMBRE DE 2007	22 DE JULIO DE 2008	22 DE JULIO DE 2008		
TAMAULIPAS	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
TLAXCALA	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008	05 DE AGOSTO DE 2008	
VERACRUZ	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	21 DE JULIO DE 2008		
YUCATÁN	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	22 DE JULIO DE 2008		24 DE JULIO DE 2008
ZACATECAS	05 DE DICIEMBRE DE 2007	28 DE MAYO DE 2008	22 DE JULIO DE 2008		

Las razones que argumentaron los OPDH para que solicitaran más de dos veces el requerimiento de información, van desde la pérdida del cuestionario, fallas en el sistema de correos electrónicos, el traspapeleo y la temporada vacacional.

Las respuestas de cada organismo se procesaron en Excel, lo cual nos permitió graficar y comparar los resultados, para su interpretación, en la cual, se contó con el apoyo del Vigía Ciudadano del Ombudsman, programa de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, especialista en el tema de OPDH.

Por tanto, los resultados que se presentan a continuación, sólo corresponden a las 16 dependencias que contestaron el cuestionario, que se convierten en el 100%.

El Diagnóstico

El apartado I corresponde a la información institucional de cada Comisión, si desea conocerlos puede consultar la página del Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres (<http://www.amdh.com.mx/mujeres>), en donde también encontrará el cuestionario contestado de cada organismo.

Ubicación jerárquica de mujeres y hombres en los OPDH

Los datos que se muestran enseguida, conciernen al número total de funcionarias/os públicas/os que hay en cada organismo público, así como el puesto que desempeñan (pregunta 4).

En los OPDH las áreas de mayor jerarquía (presidencias a direcciones) son designadas principalmente a los hombres; el trabajo de las mujeres se muestra en los espacios operativos y administrativos. Si bien, las mujeres aún no han alcanzado la cuota del 50% en las áreas de toma de decisiones, si se ve un aumento de la participación femenina.

La siguiente gráfica refleja la ubicación de mujeres y hombres en el total de los Organismos. Al respecto, es importante señalar una mayoría de jefas de departamento, la Comisión del Distrito Federal hizo que se incrementará la variable, pues sólo ésta cuenta con 76 mujeres dentro del rango.

Si se hacen observaciones por estado, se ve que en mandos altos, el DF es quien cuenta con más mujeres, seguido de Coahuila, Campeche, Guanajuato y Chiapas. Los últimos lugares son ocupados por Querétaro y Yucatán que no cuentan con mujeres a esos niveles. En el caso de los hombres, el DF ocupa nuevamente el primer lugar, seguido de Chiapas, Edo. de México, Morelos, Jalisco y Sonora. En

últimos lugares está Querétaro, Guanajuato y Yucatán. A este nivel, en general, el 38% son mujeres y el 62% son hombres.

En mandos medios, las mujeres del DF son las que ocupan el lugar uno, seguido de Campeche, Edo. de México, Guanajuato y Baja California. Los últimos lugares los ocupa Nuevo León, Puebla y Querétaro. En el caso de los hombres, el DF es quien encabeza la lista seguido del Edo. de México, Guerrero, Baja California y Guanajuato. De manera general, en este nivel, las mujeres ocupan el 54% y los hombres el 46%. Sin embargo es importante volver a mencionar que el DF es quien eleva los números, en el caso de las mujeres.

A nivel operativo, el DF favorece más a mujeres, seguido del Edo. de México, Chiapas, Querétaro y Guerrero. Los que ocupan los últimos lugares son Campeche, Guanajuato y Yucatán que no reportan mujeres en ese nivel. En cuanto a los hombres, el DF es primer lugar, segundo del Edo. de México, Guerrero, Chiapas y Jalisco. Los últimos lugares los ocupan Campeche, Puebla y Yucatán. En general, a este nivel, las mujeres tienen el 56% de representatividad, mientras que los hombres cuentan con el 44%.

Por último, a nivel administrativo, el DF nuevamente ocupa el primer lugar en número de mujeres, seguido de Guerrero, Jalisco, Yucatán y Nuevo León. Los últimos lugares los ocupa Edo. de México que no reporta números, Sonora y Querétaro. Respecto a los hombres, el DF encabeza la lista seguido de Jalisco, Yucatán, Guerrero y Nuevo León. Los últimos lugares los ocupa el Edo. de México y Sonora que no reportan números para este nivel. En general, el 58% son mujeres y el 42% son hombres.

Apartado II. Áreas, programas, proyectos y acciones a favor de las mujeres

De acuerdo a las respuestas obtenidas, el 44% de los organismos que contestaron cuentan con un área, dirección, jefatura o instan-

cia, dentro de la estructura, con personal y recursos financieros, enfocada a la atención de los derechos humanos de las mujeres (pregunta 6).

El Distrito Federal atiende el tema en la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional —ésta tiene como objetivo impulsar el estudio e investigación en derechos humanos, el diseño y aplicación de programas transversales, así como el análisis y búsqueda de estrategias que impulsen el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de la CDHDF—, que cuenta con la Subdirección de Ejes Transversales para el desarrollo -área encargada de desarrollar acciones para institucionalizar y fomentar la perspectiva de equidad de género y el derecho a un medio ambiente sano-, que a su vez tiene una Jefatura de Departamento para la Institucionalización de la Perspectiva de Género. Además, para la atención de las quejas respecto a violaciones de derechos de las mujeres, interviene la Cuarta Visitaduría.

En cuanto a Morelos, cuenta con la Visitaduría Especializada en Asuntos de la Infancia y la Mujer cuyo objetivo primordial es promover, defender y divulgar los derechos humanos y fundamentales de las mujeres y la infancia en el ámbito local y municipal. Yucatán por su parte, dentro de la Dirección de Vinculación, Capacitación y Difusión tiene a la Coordinación de Grupos en Situaciones de Vulnerabilidad; además del Departamento de la Visitaduría de Grupos en Situación de Vulnerabilidad, que de acuerdo a sus respuestas buscan promover la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Guerrero tiene el Programa de Atención a la Mujer, Niñez y Adolescencia, cuyos objetivos “acorde al artículo 59 del Reglamento Interno de la CODDEHUM-Guerrero son: estudio, protección, divulgación de los derechos humanos de las mujeres, en razón de su género, de los menores de edad y de otros grupos vulnerables de la familia, promover modificaciones a la legislación en materia de derechos humanos de estos grupos, campañas de divulgación con el objeto de modificar patrones culturales para contrarrestar la discriminación de la mujer y la violencia doméstica y sexual, así como el

maltrato que se ejerce contra ella, la niñez y la adolescencia, dar a conocer las normas relativas a las mujeres y los menores, coordinar esfuerzos con UNICEF en pro de la niñez".³

Puebla se encarga del tema en el Programa de la Mujer y la Niñez; el objetivo de este programa es difundir los derechos humanos de la mujer y la niñez, a padres, madres de familia, docentes y sociedad en general a fin de fortalecer el respeto y ejercicio de los derechos humanos. Baja California cuenta con el Subprograma de Atención a las Mujeres, el cual busca proporcionar a las mujeres la mayor y mejor atención, sumando un elemento adicional que influya en la situación estructural de discriminación. Querétaro no proporcionó datos al respecto.

De acuerdo a las respuestas de los OPDH, que cuentan con áreas específicas para la atención de los derechos de las mujeres, el Derecho es la carrera dominante del personal que trabaja en estos espacios, sin embargo, también se cuenta con profesionales con estudios en psicología, administración pública y ciencia política (pregunta 9).

Por lo que se refiere al presupuesto asignado al área, sólo Guerrero y Puebla proporcionaron información. Guerrero en el 2007 destinó \$1, 164,100.00 lo cual representa el 4% de sus ingresos. Puebla en 2006 designó \$50,000.00 correspondientes al 0.27% de su presupuesto total, y en 2007, \$55,000.00 (0.30%). La CDHDF, por su parte, reconoció que no cuenta con presupuesto con perspectiva de género, sin embargo ya está en proceso de tal institucionalización (pregunta 10).

De las siete Comisiones que manifestaron contar con un área para la atención de los derechos de las mujeres, sólo cinco dan información sobre las actividades que realizan (pregunta 11): Baja California, D.F., Guerrero, Puebla y Yucatán. Como se puede observar en la siguiente gráfica, las acciones que menos se llevan a cabo son: actividades legislativas, educativas e informes especiales.

³ Ver respuesta de la CODDEHUM-Guerrero, en <http://www.amdh.com.mx/observatorio>

Las nueve Comisiones que no cuentan con un área específica dentro de la estructura para la atención de derechos de las mujeres, afirman tener programas, proyectos y/o acciones dirigidas a la población femenina: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Edo. de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Sonora. La actividad que más se realiza es la capacitación a personal y la difusión; le sigue las acciones educativas y la interlocución con sociedad civil. Después vienen los acuerdos de colaboración y las publicaciones. Al último están la investigación, las acciones legislativas y los informes especiales.

El Edo. de México es el organismo que tiene una mayor variedad de actividades, seguido de Sonora. En tercer lugar hay un empate con Aguascalientes, Campeche y Guanajuato. Jalisco no reporta información sobre las características de las acciones que desarrolla.

Apartado III. Propuestas Legislativas a favor de las Mujeres

Siete (44%) comisiones son las que han elaborado propuestas legislativas tendientes a incorporar la perspectiva de género y/o favorecer los derechos de las mujeres en el marco jurídico (pregunta 16).

Apartado IV. Educación en Derechos Humanos de las Mujeres

De acuerdo a las respuestas de los organismos públicos, las comisiones de Sonora y el Distrito Federal no cuentan con programas de educación sobre derechos humanos de las mujeres. Esta última, argumenta que debido a la diversidad de actores que son sujetos de derechos en la ciudad, la Dirección General de Educación prioriza los enfoques del derecho a la no discriminación y el de género, como dos estrategias para atender los derechos de las mujeres en su contexto concreto, ejemplo: las niñas, las jóvenes, las indígenas, las migrantes, etc. Jalisco no aporta información en la materia.

Las 13 comisiones restantes, responden de la siguiente manera:

- Los 13 organismos tienen entre su población objetivo a las mujeres, las niñas y los niños: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Edo. de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Yucatán.
- En segundo lugar, 11 comisiones responden que realizan educación formal. Las siguientes no lo hacen: Chiapas y Nuevo León.
- En el tercer lugar encontramos como población objetivo a las personas con discapacidad, servidores/as públicos/as y sociedad en general: Quienes no cubren el rubro son: Chiapas, Nuevo León y Querétaro.
- Enseguida están los pueblos indígenas. Las comisiones que no los contemplan en sus programas son: Aguascalientes, Chiapas, Coahuila y Nuevo León.
- Por último, el rubro de otros está cubierto por Baja California, Campeche y Yucatán.
- Resalta que las comisiones que destacan por su oferta educativa a diferentes poblaciones de la sociedad está: Baja California, Campeche y Yucatán. Y los que cubren a pocos sectores son Chiapas y Nuevo León.

Entre las estrategias educativas llevadas a cabo en 2006 y 2007 (pregunta 21), las comisiones mencionaron los talleres, las pláticas informativas y las conferencias, como las más frecuentes.

Puebla fue el único organismo que dijo tener contemplada la perspectiva de género en sus estrategias de educación, así como alianzas con instancias públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para realizar actividades en defensa de los derechos de las mujeres. La comisión de Yucatán fue la única en señalar que ha elaborado materiales impresos para la prevención y difusión de los derechos de las mujeres.

Respecto al número de beneficiarios de los años 2006 y 2007 (pregunta 22), sólo ocho de los organismos brindó información: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Guerre-

ro, Nuevo León y Puebla. De éstos, Campeche y Guanajuato no desglosan los datos por sexo. Aclarado lo anterior, a continuación se aportan las siguientes observaciones:

- Querétaro es quien más beneficia mujeres presenta, seguido de Chiapas, Guerrero, Coahuila, Aguascalientes, Puebla y Nuevo León.
- En cuanto a hombres, Querétaro ocupa nuevamente el primer lugar, seguido de Puebla, Chiapas, Guerrero, Aguascalientes y Coahuila. Nuevo León no reporta números de beneficiarios hombres para 2006.
- Resalta el caso de Puebla que muestra un número de beneficiarios hombres muy alto, respecto al de las mujeres, al igual que Querétaro.
- Guerrero es el organismo que presenta un impacto igualitario para ambos sexos.
- Por su parte, Querétaro es el organismo que más beneficiarios en total presenta y Nuevo León quien menos impacto tiene.

Para 2007, se observan las siguientes consideraciones:

- Nuevamente Querétaro es el organismo que beneficia a más mujeres y presenta un incremento de 225%. Le sigue Puebla que presenta un incremento significativo del 2104%; después viene Chiapas con un incremento del 5%; seguida de Guerrero con un incremento del 70%. El siguiente lugar lo ocupa Coahuila con un incremento del 71%; el sexto lugar lo tiene Aguascalientes con un incremento del 28% y al final se encuentra nuevamente Nuevo León con un incremento del 167%.
- Respecto a los beneficiarios hombres, la tendencia es la misma, Querétaro ocupa el primer lugar con un incremento del 28%; el segundo lugar es ocupado por Puebla con un incremento del 22%. Le sigue Chiapas con un incremento del 4%. Después viene Guerrero con un incremento del 70%, seguido de Coahuila con un incremento del 165% y Aguascalientes con un incremento del 42%. Al final de la lista está Nuevo León que no reporta números para 2007.

- Resaltan nuevamente los organismos de Querétaro y Puebla que benefician más a hombres y a mujeres, aunque en este año, la brecha entre ellos no es tan notoria, como en 2006.
- Guerrero presenta para 2007 un número igualitario de beneficiarias mujeres y hombres.
- En general, Querétaro es quien más beneficiarios tiene y Nuevo León el que menos reporta.
- Entre los siete organismos públicos que proporcionaron información desglosada por sexo, en los años 2006 y 2007, reportan un impacto mayor en hombres con un incremento del 28% para 2007.
- En tanto, para mujeres, que representan el 45% del número de beneficiarios en dos años, presenta un incremento para 2007 del 225%.

Por otro lado, en los resultados generales, por año, se reporta un incremento en los números ya que se agregaron los datos de dos organismo públicos más (los cuales sólo proporcionaron cifras generales); en este sentido, se tiene que:

- En 2006, Querétaro es quien más beneficiarios reporta, le sigue en orden descendente Puebla, Chiapas, Guerrero, Campeche, Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato y Nuevo León.
- Para 2007, nuevamente Querétaro ocupa el primer lugar, seguido de Puebla, Chiapas, Guerrero, Coahuila, Campeche, Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León.
- Se presenta un incremento para 2007 del 85%, respecto del 2006.

Sobre el presupuesto para estas actividades (pregunta 24), la única comisión que proporcionó datos fue Guanajuato, la cual, en 2006 destinó \$20,400 y en 2007 \$42,935.92.

Apartado V. Capacitación en derechos humanos de las mujeres

Se solicitó información sobre la capacitación en derechos humanos de las mujeres que recibe el personal de los OPDH (pregunta 25), al respecto, responden lo siguiente:

Es pertinente resaltar que de los organismos que no capacitan al personal, sólo Querétaro menciona que es por la falta de un programa dedicado a mujeres, la poca relación con otros organismos y el poco presupuesto.

Sobre las modalidades de capacitación que se impartieron en las instancias de gobierno (pregunta 27), se tiene que en dos años (2006 y 2007) se realizaron 41 actividades entre los 13 OPDH:

- Se identificaron 5 modalidades desarrolladas por las comisiones: talleres, conferencias, diplomados, foros y seminarios.
- El taller fue la modalidad más realizada representando el 48% del total de las actividades. Después le siguen las conferencias con el 20% y los foros con el 10%.
- Guerrero es el organismo que lleva a cabo más actividades; Aguascalientes y Guanajuato los que menos se ocupan del tema.

Respecto a las instancias que imparten las actividades de capacitación, se concluye que son los Institutos de la Mujer los que se encargan de la mayoría de las acciones, después están los mismo OPDH, de los cuales destaca la CNDH; después vienen las instancias académicas y en su minoría las OSC.

Sobre el contenido de las capacitaciones, los organismos mencionan que la perspectiva de género es el tema más recurrente, seguido del de violencia, la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, los derechos de las mujeres –de manera general- y derechos reproductivos.

Respecto a la pregunta expresa de recibir capacitación sobre la Convención CEDAW y la Convención Belem Do Pará (preguntas 29 y 30), se tiene los siguientes datos:

- Sobre la CEDAW, el 63% de los organismos afirma haber obtenido la capacitación.
- Sobre la Convención Belem Do Pará, el 50% recibió capacitación.

Acerca del número del personal beneficiario de las capacitaciones (pregunta 31), sólo 11 comisiones proporcionaron datos desglosados al respecto: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, D.F., Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Puebla y Sonora.

- En altos mandos, se beneficio a más mujeres que a hombres.
- Respecto a las mujeres, hubo un incremento del 1180% de 2006 a 2007.
- En cuanto a los hombres, presentaron un incremento del 475% en los mismos años.
- Los mandos medios, se benefició más a las mujeres, quienes tuvieron un incremento del 186%.
- Para los hombres, hay un incremento del 153%.
- Sobre los beneficiarios del personal operativo, las mujeres vuelven a ser la mayoría.
- Se presenta un incremento de 2006 a 2007, en mujeres del 179%, y en hombres del 159%.
- Respecto al personal administrativo, son las mujeres las que vuelven a ser beneficiarias mayoritarias. Sin embargo, se nota una reducción de beneficiarios de un año para otro.
- En el caso de las mujeres, hay una reducción del 30%, y en hombres se presenta una baja del 40%.

En resumen,

- En 2006, son las mujeres y hombres a nivel administrativo, los que reciben mayor capacitación en derechos de las mujeres. Y hombres y mujeres en altos mandos, son los que menos reciben capacitación.

- En 2007, se beneficia más a mujeres y hombres del nivel operativo. Y los que menos reciben capacitación, son los hombres en niveles administrativos y mujeres en mandos medios.

Es importante mencionar que sólo el Guerrero es quien reporta un impacto de las capacitaciones en todos los niveles, en dos años.

Entonces, de acuerdo a los datos proporcionados sólo por estas 11 comisiones, en dos años, las primeras beneficiarias de las actividades de capacitación sobre derechos de las mujeres, se encuentran las mujeres en niveles administrativos, seguidas de las mujeres ubicadas en mandos medios y en tercer lugar se encuentran las mujeres a nivel operativo. Después vemos a los hombres en niveles administrativos, seguidos de los hombres a nivel operativo y de altos mandos. Inmediatamente después están las mujeres en altos mandos y al final se encuentran los hombres jefes de departamento.

Sobre el presupuesto ejercido para desarrollar las actividades de capacitación para funcionarias/os y servidoras/es públicas (pregunta 32), una vez más, el único organismo que especificó los recursos fue Guanajuato y sólo de 2007: \$25,008.00.

Apartado VI. Investigación sobre Derechos Humanos de las Mujeres

El 40% de los organismos que respondieron el cuestionario afirmaron que realizan investigaciones sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres: Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Sonora y Yucatán. Jalisco y Chiapas no contestaron.

Apartado VII. Publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres

Los OPDH que elaboran publicaciones en materia de derechos humanos de las mujeres son:

1. Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección ciudadana del Estado de Baja California
2. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche
3. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila
4. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
5. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
6. Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato
7. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
8. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
9. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora
10. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

La mayoría del material que realizan las comisiones son folletos, carteles y revistas. El contenido del material que prevalece es de derechos de la mujer y violencia. La CDHDF ha incluido otros temas en sus publicaciones como sexualidad, género, promoción de los derechos humanos y análisis de la situación de la mujer en la capital del país.

La distribución de las publicaciones es principalmente en talleres, foros y espacios públicos (escuelas, organizaciones de la sociedad civil, bibliotecas, etc.).

Los organismos que proporcionaron las cantidades que asignaron a la elaboración de publicaciones en la materia, fueron:

ESTADO	2006	2007
DF	\$51,294.60	\$49,726.00
GUANAJUATO	\$23,791.00	\$106,563.50
NUEVO LEON	\$2,105.04	\$2,105.04
PUEBLA	\$30,000.00	\$33,400.00

Apartado VIII. Difusión de los derechos humanos de las mujeres

La forma más recurrente de publicitar las actividades que realizan los OPDH en la materia, es a través de los medios masivos de comunicación (radio, televisión, prensa e Internet), folletos y foros. Aunque los organismos utilizan diversos soportes, ninguno de ellos tiene un método o estrategia que dé cuenta de un impacto real en la población.

Por otro lado, los OPDH están obligados a difundir los derechos humanos y en específico, los de las mujeres; en este rubro, las comisiones que respondieron al cuestionario dijeron realizar diversas acciones de divulgación, entre las que predominan: folletos, uso de medios de comunicación, talleres y pláticas.

A la pregunta específica sobre la difusión de instrumentos internacionales de derechos de las mujeres, siete organismos, que representan el 44%, ofrecen capacitaciones al respecto:

1. Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección ciudadana del Estado de Baja California
2. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche
3. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila
4. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
5. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero
6. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
7. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

Apartado IX. Quejas y recomendaciones sobre derechos humanos de las mujeres

El Observatorio solicitó información sobre las quejas específicas relacionadas con violaciones a los derechos de las mujeres (pregunta 44), sin embargo, los datos facilitados por los OPDH, dan cuenta del

total de las quejas recibidas, además, en la mayoría de los casos, no se identifica el género del quejoso ni los derechos que fueron violados. Asimismo, los números que presentan las comisiones son inconsistentes. En este sentido, se aclara que los pocos datos que se presentan a continuación, son los que se rescataron de manera general de la sistematización.

- Los organismos que no proporcionaron ningún dato al respecto fueron: Jalisco, Morelos, Querétaro, Sonora y Yucatán.
- Los motivos de las quejas más frecuentes son abuso de autoridad, detenciones arbitrarias, discriminación, tratos indignos, violaciones en materia educativa, omisión de información, privación de la libertad, maltrato, lesiones y golpes, no acceso al servicio público.
- La única Comisión que nos da los motivos por violación a derechos humanos es la del D.F., el cual tiene una variable llamada "derechos de la mujeres desde la perspectiva de género"; sin embargo, no identifica claramente los datos de tales quejas.

Por otro lado, sobre la solicitud de información al respecto del seguimiento de las recomendaciones emitidas por los organismos, el 75% de las comisiones explicaron el proceso: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Puebla y Sonora.

- Para dar el seguimiento a las recomendaciones la mayoría de las Comisiones solicitan información sobre el avance del caso a las autoridades correspondientes, de haber incumplimiento, mandan oficios o recordatorios.
- La Comisión de Sonora señaló que si las autoridades no cumplen con las recomendaciones, integran los datos en su informe anual.
- Los únicos organismos que cuentan con un área designada para el seguimiento de las recomendaciones emitidas son: Chiapas, Distrito Federal, Estado de México y Morelos.

Apartado XI. Interlocución con sociedad civil, en materia de derechos humanos de las mujeres

El 68% de las comisiones manifestaron participar en mecanismos de interlocución con las OSC en la materia.

Sin embargo, al hacer una revisión de la información sobre dichos mecanismos, nos damos cuenta de que la mayoría se trata de actividades de colaboración para capacitaciones y no de mecanismos de interlocución en los que autoridades y sociedad civil discutan y hagan propuestas para favorecer los derechos de las mujeres.

Apartado XII. Acuerdos de colaboración

A la pregunta sobre los acuerdos de colaboración, el 68% de las Comisiones realiza acuerdos de colaboración para impulsar los derechos de las mujeres, ya sea con dependencias y/o instituciones gubernamentales, privadas o actores de la sociedad civil.

En el caso de Guanajuato, no se proporcionan los datos debido a que no da más información que las fechas y las instituciones y organizaciones con quien se llevó a cabo el acuerdo, por lo tanto, no se puede determinar si las actividades que desarrollo tienen que ver con los derechos de las mujeres. Asimismo, se subrayan aquellos acuerdos que resaltan por su importancia y novedad.

Como se puede apreciar, es el Distrito Federal el organismo que cuenta con más convenios y de variados objetivos. Resalta que uno de ellos es con organizaciones de la sociedad civil para el acompañamiento de la institucionalización de la perspectiva de género en la Comisión, y uno más con el IIDH para el mismo fin.

Otro convenio que resulta interesante son los realizados por Sonora, cuyo objetivo es convertir a las organizaciones en receptoras intermediarias de quejas con pueblos indígenas y mujeres de otros sectores de la población.

OMBUDSMAN AL ALCANCE DE TODOS

Como comentario final de este apartado y como ya se mencionó en el anterior, la mayoría de los convenios de colaboración se dirigen principalmente a las actividades de capacitación y difusión.

Apartado XIII. Seguimiento a recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres

Según las respuestas de las comisiones, el 25% de los organismos cuenta con mecanismos de seguimiento a recomendaciones internacionales, en las dependencias de gobierno, en materia de derechos humanos de las mujeres.

Estado	Uso de recomendaciones internacionales	Estrategias de los OPDH para estimular a las dependencias de gobierno al cumplimiento de recomendaciones internacionales	Razones por las cuales no existen mecanismos de seguimiento
AGS	Meramente de estudio para efectos de emitir recomendaciones.	Apoyo en medios de comunicación.	
BC	En la atención cotidiana se atiende tratando de observar en lo posible, los estándares internacionales de derechos de las mujeres.	Proporcionándoles información.	
	Se impulsan los conceptos contenidos en la Convención CEDAW y la Convención Belem Do Pará.	Capacitación.	
CAMP			Porque no se ha emitido ninguna recomendación en el que se involucre a alguna autoridad o servidor público del estado de Campeche.
COAH		Por razones de competencia, no hay intervención para tales efectos.	El seguimiento a una recomendación, es facultad de quien la emita.
DF	En la revisión de documentos conceptuales que son elaborados por diversas áreas de la Comisión, por ejemplo en la elaboración de manuales y criterios de investigación a las violaciones a los derechos humanos. Y en las recomendaciones se utilizan las convenciones en materia de derechos humanos de las mujeres.	El derecho internacional de los derechos humanos es una herramienta de trabajo en la defensa de los derechos humanos. En la currícula de formación de las personas que integran el servicio profesional de derechos humanos, se incluye el conocimiento de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, ello permite que las personas visitadoras dialoguen con las autoridades a partir de los estándares internacionales, ello genera difusión constante de estos instrumentos.	

Estado	Uso de recomendaciones internacionales	Estrategias de los OPDH para estimular a las dependencias de gobierno al cumplimiento de recomendaciones internacionales	Razones por las cuales no existen mecanismos de seguimiento
EDO. MEX	Para capacitar a los sectores públicos implicados en trámites relacionados con la atención a la problemática de las mujeres.	Programas permanentes de capacitación en materia de derechos humanos a servidores públicos.	
	Para fundar y motivar las Recomendaciones que se emiten cuando se acreditan violaciones a los derechos humanos de la mujeres.	La realización de eventos tales como foros, seminarios y cursos donde se exponen temáticas relacionadas con el respeto de los derechos humanos.	
		Propuestas puntuales respecto de prácticas administrativas y políticas públicas relacionadas con el debido respeto a los derechos humanos de la mujer.	
GTO	Se toman en cuenta para la formulación de propuestas que se envían al Congreso del Estado, al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de dicho cuerpo colegiado, al Gobernador.	A través de peticiones que se les envían dando a conocer y realizando propuestas en torno a ellas.	Porque éstas son enviadas directamente al Gobierno recomendado.
	Son tomadas en cuenta para la formulación de recomendaciones que este organismo local emita.		
	Igualmente se difunden en los cursos, talleres, seminarios que se imparten.		
	Suelen difundirse a través de nuestras ediciones		
GRO	Recomendaciones, opiniones y propuestas que se emiten con motivo de diversas violaciones de derechos humanos en agravio de las mujeres.	Utilizándolas como argumento técnico jurídico en las diversas resoluciones que se emiten.	
	En diversas actividades de educación, capacitación, difusión de los derechos humanos de las mujeres.	Como parte de la actividad permanente de educación, capacitación y difusión de los derechos humanos.	
JAL	Los utiliza como criterios de estricta observancia y de forma obligatoria al integrar los expedientes, y resolverlos, según lo establecido por la Constitución federal y local de esta entidad en la observancia del derecho internacional.	Al emitir nuestros pronunciamientos y recomendaciones, las recomendaciones internacionales son invocadas en la parte de fundamentación, por su enorme peso ético y jurídico y además el precedente legal, que se pudiera invocar en las instancias internacionales.	No está contemplado en ningún programa de la comisión, sin embargo, si se realiza el acopio de los índices de dichas recomendaciones.

OMBUDSMAN AL ALCANCE DE TODOS

Estado	Uso de recomendaciones internacionales	Estrategias de los OPDH para estimular a las dependencias de gobierno al cumplimiento de recomendaciones internacionales	Razones por las cuales no existen mecanismos de seguimiento
MOR	Actualmente a través del Centro de Investigación y Estudio en Derechos Humanos se esta dando seguimiento a ese punto.	No existe actualmente labor al respecto sin embargo se considerará incluirlo en la agenda de esta Comisión.	
NL	De consulta al personal operativo-jurídico.	Por disposición de nuestras normas jurídicas que nos rigen es posible obligar a las autoridades y/o servidores públicos del estado y municipios de Nuevo León, que acaten dichas recomendaciones por ser de ámbito internacional; sin embargo en materia local a través de programas específicos de prevención a los derechos humanos.	
PUE	En los talleres, pláticas y conferencias que se imparten y en las recomendaciones que se emiten por este organismo.	Sensibilizándoles, a través de los talleres, pláticas y conferencias que imparte este organismo para prevenir la violación a los derechos humanos y fomentar el conocimiento y respeto a los mismos.	Por falta de presupuesto y personal.
SON	El personal de la Comisión, tiene la obligación de conocer, analizar y, en su caso aplicar los criterios que emanan de las recomendaciones que emite tanto la CNDH, como organismos internacionales.	A través de la continua promoción que hace ante dichas dependencias sobre el conocimiento de los Tratados y Convenios Internacionales.	
	En base a dicho conocimiento la Comisión busca que nuestra legislación armonice con los pactos y convenios.	A través de la difusión que se hace a través de los medios de comunicación.	
	Por otra parte, cuando la Comisión se percata que una dependencia de gobierno violó lo establecido en una recomendación internacional, pueden suceder dos cosas: 1.- Que se inicie en el conocimiento del asunto a través de la queja correspondiente; 2.- O bien, que de manera oficiosa conozca la situación y en base a los resultados de la investigación se dicte la resolución correspondiente, en contra de la autoridad respectiva.		

En este apartado nuevamente resaltan las actividades de capacitación como estrategia para estimular a las autoridades a cumplir con las recomendaciones internacionales. En general, las últimas son utilizadas para fundamentar las recomendaciones de los mismos organismos. Por otro lado, Morelia despierta interés al mencionar que se ocupará del tema en la presente administración.

Apartado XIV. Evaluación e impacto

De los 16 organismos que contestaron el cuestionario, 12 de ellos, representado el 75%, tienen contemplado algún mecanismo de evaluación para las actividades en materia de derechos humanos para las mujeres (pregunta 60).

El mecanismo para hacer la evaluación que encabeza la lista es el cuestionario de evaluación de actividades, aplicado a las/os beneficiarias/os. También en algunos casos se realizan informes trimestrales que permiten ver los avances respecto al Programa de Operación Anual

El 44% de los OPDH indicó qué mecanismos utilizan para conocer el impacto de las acciones que realizan:

1. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes
2. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
3. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero
4. Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco
5. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
6. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
7. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

La Comisión de Sonora es la única que toma como referencia la opinión de la sociedad civil, para evaluar el impacto de su labor. En el caso de Nuevo León su parámetro es el aumento de quejas contra servidores públicos. Los demás organismos lo hacen por medio de cuestionarios.

Puebla fue el único organismo que indicó el presupuesto destinado para la evaluación, 2006 fue de \$5,000.00 y en 2007 de \$6,000.00.

En resumen

- El cuestionario fue resuelto por 16 OPDH: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora y Yucatán.
- En el caso de la CNDH se concluye que existe una obstaculización de acceso a la información, al remitirnos a su página web para localizar la información que solicitamos.
- En este sentido, hay 17 comisiones que no facilitaron información sobre su trabajo, violentando así las leyes de acceso a la información pública.
- De las 16 que si responden, hay irregularidades en el cumplimiento de los tiempos que marcan las leyes.
- Entrando al diagnóstico, tenemos que en los OPDH las áreas de mayor jerarquía son designadas principalmente a los hombres, mientras que el trabajo de las mujeres se refleja en los espacios operativos y administrativos. Sin embargo, se percibe un crecimiento en la participación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones.
- En altos mandos, la composición por género es 38% mujeres y 62% hombres.
- En mandos medios, las mujeres ocupan el 54% y los hombres el 46%. Sin embargo es importante mencionar que el DF es quien eleva los números, en el caso de las mujeres.
- A nivel operativo las mujeres tienen el 56% de representatividad, mientras que los hombres cuentan con el 44%.
- En los puestos administrativos, el 58% son mujeres y el 42% son hombres.

- En la revisión por estado, tenemos que el DF es el que ocupa los primeros lugares en la ubicación de mujeres en todos los niveles de responsabilidad. Mientras que Querétaro y Yucatán son lo que menos mujeres incorporan.
- Por otro lado, el 44% de los organismos dijo contar con un área, dirección, jefatura o instancia, dentro de la estructura, con personal y recursos financieros, enfocada a la atención de los derechos humanos de las mujeres. La comisión que destaca es la del DF por contar con un programa de institucionalización de la perspectiva de género.
- Respecto a las profesiones de las personas encargadas del área específica, el Derecho es la carrera dominante del personal.
- Las tres actividades que menos se desarrollan en el área son las legislativas, educativas y los informes especiales.
- Sobre el presupuesto asignado para esta área sólo Guerrero y Puebla lo identifican, para 2007, el primero destina el 4% de su presupuesto total y el segundo el 0.30%.
- Por su parte, las nueve comisiones restantes que no cuentan áreas específicas para la atención de los derechos de las mujeres, afirman tener programas, proyectos y/o acciones dirigidas a la población femenina.
- En este sentido, el Edo. de México es el organismo que tiene una mayor variedad de actividades al respecto.
- En general, las actividades más realizadas por los organismos son las labores de difusión, la capacitación de personal y las acciones educativas hacia el resto de la población.
- Respecto a los organismos que realizan actividades legislativas (44%), la mayoría se centra en el tema de violencia.
- Al hablar de las actividades de educación para la población en general, tenemos que la mayoría de las comisiones (13) tienen programas dirigidos a mujeres, niñas y niños. Resalta que las comisiones que destacan por su oferta educativa a diferentes sectores de la sociedad son: Baja California, Campeche y Yucatán.
- El Distrito Federal, argumenta que no posee programas específicos de derechos de las mujeres porque utiliza los enfoques del derecho a la no discriminación y el de género como ejes transversales.
- Las estrategias educativas que más se manejan son las pláticas informativas y las conferencias.
- Sobre las características de los beneficiarios, Querétaro es quien más beneficiarios reporta para mujeres y para hombres, Nuevo León es el que menos. Sin embargo, entre todos los organismos que facilitaron sus números, se concluye que hubo un mayor alcance en hombres con un 55%.
- Al respecto del presupuesto para esta actividad, sólo Guanajuato ubica el monto: en 2006 destinó \$20,400 y en 2007 \$42,935.92.
- Sobre la capacitación del personal de los OPDH acerca de los derechos de las mujeres, el 88% de las comisiones afirma realizar esta actividad.
- Se identificaron 5 modalidades de capacitación desarrolladas por las comisiones: talleres, conferencias, diplomados, foros y seminarios.
- El taller fue la modalidad más realizada representando el 48%.
- Guerrero es el organismo que lleva a cabo más actividades; Aguascalientes y Guanajuato los que menos.
- Respecto a las instancias que imparten las actividades de capacitación, se concluye que son los Institutos de la Mujer los que se encargan de la mayoría de las acciones.
- La perspectiva de género es el tema más recurrente, seguido del de violencia.
- Sobre la CEDAW, el 63% de los organismos afirma haber obtenido la capacitación.
- Sobre la Convención Belem Do Pará, el 50% recibió capacitación.
- Al respecto de los beneficiarios de las capacitaciones, se tiene que las primeras beneficiarias son las mujeres en niveles adminis-

- trativos, seguidas de las mujeres ubicadas en mandos medios y en tercer lugar se encuentran las mujeres a nivel operativo. Al final se encuentran los hombres jefes de departamento.
- Es importante mencionar que Guerrero es quien reporta un impacto de las capacitaciones en todos los niveles.
 - A nivel general, los organismos que más beneficiarios reportan son Guerrero y D.F. y los que menos Chiapas y Puebla.
 - Sobre el presupuesto ejercido para desarrollar las actividades de capacitación el único organismo que especificó los recursos fue Guanajuato \$25,008.00 para 2007.
 - Por su parte, el 40% de los organismos que respondieron el cuestionario afirmaron que realizan investigaciones sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres pero ninguna específica el presupuesto que designa para ellas.
 - Los OPDH que elaboran publicaciones en materia de derechos humanos de las mujeres son: Baja California, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, Sonora y Yucatán. La mayoría del material son folletos, carteles y revistas. El contenido que prevalece es de derechos de la mujer y violencia. La distribución de las publicaciones es principalmente en talleres, foros y espacios públicos.
 - Por otro lado, la forma más recurrente de publicitar las actividades que realizan los OPDH en la materia, es a través de los medios de comunicación, folletos y foros. Sin embargo, aunque los organismos utilizan diversos soportes, ninguno de ellos tiene un método o estrategia que dé cuenta de un impacto real en la población.
 - Sobre la difusión de los derechos humanos de las mujeres realizada por las comisiones, es a través de folletos, medios de comunicación, talleres y pláticas. Y en específico, los instrumentos de derechos humanos de las mujeres son divulgados en capacitaciones. El resto de las comisiones contestó que la información se encuentra en folletos o libros que pueden consultarse en las bibliotecas. Sobre el presupuesto asignado a estas actividades de

difusión, sólo Guanajuato especificó: en 2006 fue de \$290,232.05 y en 2007 \$605,187.26.

- Al respecto de las quejas, los organismos no identifican es su especificidad las generadas a partir de violaciones a los derechos de las mujeres. La única comisión que nos da los motivos de las quejas por derecho violado es la del D.F., la cual tiene una variable llamada "derechos de la mujeres desde la perspectiva de género"; sin embargo, no identifican claramente los datos de tales quejas.
- Asimismo, el 75% de las comisiones afirma dar seguimiento a sus recomendaciones, la mayoría lo hace solicitando información sobre el avance del caso a las autoridades correspondientes, de haber incumplimiento, mandan oficios o recordatorios.
- Los únicos organismos que cuentan con un área designada para el seguimiento de las recomendaciones emitidas son: Chiapas, Distrito Federal, Estado de México y Morelos.
- Por otro lado, sólo el 31% de los OPDH han realizado informes especiales sobre violaciones a los derechos humanos de las mujeres: Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México.
- Por su parte, el 68% de las comisiones manifestó participar en mecanismos de interlocución con las OSC en la materia. Sin embargo, al hacer la revisión de la información, nos damos cuenta de que la mayoría se trata de actividades de colaboración para capacitaciones y no mecanismos de interlocución en los que autoridades y sociedad civil discutan y hagan propuestas para favorecer los derechos de las mujeres.
- En este sentido, se afirma entonces que el 68% de las comisiones realiza acuerdos de colaboración para impulsar los derechos de las mujeres, ya sea con dependencias y/o instituciones gubernamentales, privadas o actores de la sociedad civil.
- El Distrito Federal es el organismo que cuenta con más convenios y de variados objetivos. Resaltan aquellos que son para el acompañamiento de la institucionalización de la perspectiva de género en la Comisión.

- En el caso de Sonora, el objetivo del convenio es convertir a las organizaciones en receptoras intermediarias de quejas con pueblos indígenas y mujeres de otros sectores de la población.
- Por otro lado, el 25% de los organismos cuenta con mecanismos de seguimiento a recomendaciones internacionales y en general, éstas son utilizadas para fundamentar las recomendaciones de las mismas comisiones. En este apartado, resaltan las actividades de capacitación como estrategia para estimular a las autoridades a cumplir con las recomendaciones internacionales.
- Sobre la evaluación de las actividades sobre derechos de las mujeres, que realizan las comisiones, el 75%, tienen contemplado algún mecanismo, pero en general, la estrategia es la aplicación de cuestionarios.
- El 44% de los OPDH afirmo contar con mecanismos de medición de impacto. La Comisión de Sonora es la única que toma como referencia la opinión de la sociedad civil, para evaluar el impacto de su labor. Los demás lo hacen por medio de cuestionarios.
- Al respecto, Puebla fue el único organismo que indicó el presupuesto destinado para las actividades de evaluación e impacto: para 2006 se destino \$5,000.00 y en 2007 ascendió a \$6,000.00.
- Las comisiones mencionaron los principales obstáculos que identifican al desarrollar actividades sobre derechos de las mujeres, los cuales se resumen en: falta de conocimiento de las autoridades respecto al tema, falta de recursos económicos, desinterés en el tema, falta de personal y recursos materiales y la falta de coordinación con otras áreas de gobierno y dependencias no gubernamentales.
- Finalmente, D.F., Guanajuato, Guerrero, Nuevo León y Puebla son los únicos organismos que identifican algunos gastos específicos destinados a favorecer los derechos de las mujeres. Y de los anteriores Guerrero es quien destina más recursos (más de un millón de pesos sólo para 2007).

Este estudio sobre los derechos de las mujeres en el sistema Ombudsman mexicano, arroja como conclusión que existe una preocupación incipiente de integrar la *problemática de la mujer* en el quehacer de las Comisiones, en el mejor de los casos, se “atiende” el tema y en ocasiones, “a las mujeres”; sin embargo, esta visión parcial ignora las relaciones entre hombre y mujeres y pone en relieve la inexistencia de la perspectiva de género en estas instituciones, considerando que ésta implica una transformación de las relaciones de poder y el fomento de relaciones más justas y equitativas entre hombres y mujeres, en todos los ámbitos.

Consideramos como menciona el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su libro sobre Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en las organizaciones que trabajan derechos humanos que, “la perspectiva de género constituye un enfoque teórico de análisis que facilita repensar las construcciones sociales y culturales de la distribución del poder entre mujeres y hombres y que afectan de manera directa, las formas de relacionarse de las personas en todos los ámbitos. Es una herramienta conceptual y práctica que permite desarrollar propuestas metodológicas de análisis, con el fin de variar la forma de estas relaciones, que han derivado en discriminación, falta de equidad, poco acceso a oportunidades y al desarrollo, así como poco conocimiento de sus derechos humanos”

En este marco, se considera que se trabaja el tema de las mujeres pero no hacia la búsqueda de un proceso de transformación profundo de las prácticas, relaciones y cultura institucional que busque modificar la situación de actual de discriminación hacia las mujeres ni que permita superar las dificultades que enfrenta ante el acceso a la justicia y al goce de todos sus derechos humanos desde la indivisibilidad e integralidad de los mismos.

* Este resumen es resultado de la investigación: ¿Cumple el Ombudsman con CEDAW? del Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres. AMDH, cuya versión actualizada será publicada próximamente.

5. EL PROCEDIMIENTO DE QUEJA ANTE COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS: LA CNDH Y CDHDF

¿Qué es una queja?

Para la Real Academia de la Lengua Española, *queja* es “expresión de dolor, pena o sentimiento,” “resentimiento, desazón”, así como la “acusación ante juez o tribunal competente, ejecutando en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra los responsables de un delito.”¹

Desde un punto de vista jurídico, el recurso de queja es “el que interponen los tribunales contra la invasión de atribuciones por autoridades administrativas, y en general, el que los interesados promueven ante un tribunal o autoridad superior contra la resistencia de un inferior a admitir una apelación u otro recurso.”²

En el ámbito de los Derechos Humanos, podemos considerar la queja como el acto jurídico que concede la ley a las personas para reclamar la violación a sus derechos humanos, o los de otras, cuando han sido vulnerados por las autoridades o servidores públicos, básicamente aquellos que se refieren a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad personal, a la seguridad jurídica, a la igualdad ante la ley, a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión, a la libertad de expresión y de opinión, entre otros. El objetivo es la restitución plena del goce de los derechos del agraviado y la reparación de los daños que se le hayan causado.

¿Quiénes pueden tramitar una queja?

Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Al respecto, el artículo 25 de la Ley de la CNDH establece que “cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos [...], ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición. Disponible en línea: <http://buscon.rae.es/queja>. Consultado el 5 de mayo de 2007.

² *Ibidem*.

OMBUDSMAN AL ALCANCE DE TODOS

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive, por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de Derechos Humanos respecto de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.”

Cabe señalar que, en los casos en que intervienen las organizaciones no gubernamentales, es necesario que estas acrediten su constitución legal, la personalidad jurídica y facultades de quienes se ostenten como su o sus representantes. Los casos en que dichas organizaciones pueden formular quejas y denuncias ante la CNDH, son en base a violaciones de los derechos humanos en los centros de reclusión de adultos y menores.

Para presentar una queja se tiene un plazo de un año, partiendo del momento en que suscitara el hecho violatorio a los derechos humanos, o bien, se tuvo conocimiento de los mismos, según lo dispone el artículo 26 de la Ley de la CNDH. La excepción a lo anterior se da cuando existe una violación grave a los derechos humanos, tales como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y demás violaciones de lesa humanidad, para estos casos la CNDH puede decretar una ampliación del término.

Para la CNDH, la persona que presenta una queja se conoce como, “el quejoso”

Según la Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal (CDHDF)

La Ley de la CDHDF establece en su artículo 27 que toda persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos ante dicha institución, ya sea directamente o por medio de su represen-

tante. Asimismo, establece que las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas dedicadas a la defensa de los derechos humanos podrán presentar denuncias; y “cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por cualquier persona, aun cuando sea menor de edad.”

Al igual que en la CNDH, el artículo 28 del mismo ordenamiento se hace mención de que para presentar una queja o denuncia se tiene un plazo de un año a partir de la presunta violación a los derechos humanos

Para la CDHDF, la persona que presenta una queja es “el peticionario”, es decir, se le quita el estigma de “quejoso” y se adopta el vocablo que reconoce el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Real Academia Española:

Peticionario/a, de petición, (adjetivo). Que pide o solicita oficialmente algo.*

¿El escrito de queja puede realizarse en forma anónima?

CNDH

El escrito de queja se considerará anónimo si no presenta nombre del quejoso, no esté firmado o no contenga huella digital de éste o de quien los auxilie o represente.

No se admiten comunicaciones anónimas, pero de hacerlo así, la CNDH, en caso de contar con otros datos de identificación del quejoso, le hará saber dicha situación para que en un plazo de tres días siguientes a su presentación ratifique el escrito de queja.³

* (http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=peticionario)

³ Consúltense el artículo 27 de la Ley de la CNDH y el artículo 81 del Reglamento Interno de la CNDH.

Si no se ratifica el escrito de queja en el plazo señalado, se tendrá por no presentado dicho documento.

CDHDF

Una queja anónima o que no contenga nombre o datos de identificación, no esté firmada o no contenga huella digital del quejoso, no podrá ser recibida ni iniciada, salvo que la ausencia de dichos datos se deba a que exista temor a represalias que puedan atentar contra su integridad física o moral.

¿Cómo se presenta una queja ante la CNDH?

CNDH

El artículo 27 de la Ley del organismo indica que la queja debe presentarse por escrito, salvo en casos urgentes en se que permite la utilización de cualquier medio de comunicación electrónica.

En el caso de los centro de reclusión, los escritos de queja se deberán hacer llegar sin demora, por los encargados de dichos centros, a los visitadores generales o adjuntos de la CNDH.

CDHDF

En forma similar, el artículo 30 de la Ley de la CDHDF indica que “las quejas se presentarán por escrito con firma o huella digital o datos de identificación y en casos urgentes o cuando el quejoso denunciante no pueda escribir o sea menor de edad, podrán presentarse oralmente o por cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica, debiendo en este último caso ratificarse dentro de los cinco días siguientes a su presentación.”

Finalmente, cuando el quejoso esté privado de su libertad, su escrito se remitirá a la CDHDF o a la CNDH por los encargados de los centros de detención o por el servidor público de mayor jerarquía de donde se encuentre le quejoso, quienes, a su vez, lo entregarán a los visitadores. También se puede presentar la queja por vía telefónica.

El artículo 85 del Reglamento Interno de la CDHDF establece las siguientes formas de presentar una queja:

- Oralmente, por comparecencia;
- Por vía telefónica, comunicación telegráfica, telefax, electrónica; o
- Por cualquier otro medio.

¿Qué elementos debe contener el escrito de queja?

CNDH

El artículo 80 del Reglamento Interno de la CNDH establece un mínimo de elementos que debe contener el escrito de queja, a saber:

- Firma o huella digital del interesado y/o de la persona que lo auxilie o represente;
- nombre completo, domicilio y, en su caso, numérico telefónico o correo electrónico de la persona agraviada, así como de la persona que presente el escrito de queja; y
- una narración sucinta de hechos y datos que permitan identificar a la autoridad o servidor público presuntamente responsable.

En casos urgentes la queja puede presentarse por cualquier medio de comunicación electrónica, telefónica, o de forma verbal ante cualquier servidor público.

De ser posible, es importante incorporar al escrito de queja cualquier documentación o medio de prueba que acredite la presunta violación a los derechos humanos del quejoso.

CDHDF

El artículo 86 del Reglamento Interno de la CDHDF establece los siguientes requisitos:

- Los datos mínimos de identificación: nombre, apellidos, domicilio y, en su caso, número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos, así como los de la persona que presente la queja si ésta fuera distinta del agraviado(a);
- los hechos presuntamente constitutivos de violación a los derechos humanos;
- el servidor público o autoridad a quien se imputen los hechos;
- las evidencias o las pruebas en las que sustente su dicho la parte quejosa, y
- nombre, firma o huella digital de la parte quejosa.

¿Qué pasos se siguen en el procedimiento de queja?

CNDH

Los pasos en el procedimiento de queja son los siguientes:*

- Se presenta un escrito dirigido a la CNDH o a nombre del titular de dicho organismo, ya sea en las instalaciones, o bien, por correo o fax. No hay que olvidar incluir los elementos o formalidades antes mencionados.
- Una vez recibido el documento de queja, se turna de inmediato a la unidad administrativa correspondiente para que en un plazo máximo de tres días hábiles el director del área correspondiente haga saber al director de la general de la visitaduría la propuesta de calificación que proceda, que puede ser:
 1. Presunta violación a Derechos Humanos;
 2. incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja;

* Véase www.cndh.org.mx/cndh/comqueja

3. incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica; o

4. acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios o que sea confusa.

- Admitida la queja, se tiene que comunicar a las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica, según lo dispone el artículo 34 de la Ley de la CNDH. Asimismo, dentro de la comunicación se les solicitará a las autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que les son imputados, mismos que deberán presentarse en un plazo de 15 días naturales, pero en caso de urgencia dicho plazo deberá ser reducido. La CNDH está facultada para recabar por sí todas aquellas evidencias indispensables para esclarecer la presunta violación a los derechos humanos.
- Dentro del proceso, el Visitador General puede solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen las debidas precautorias o cautelares, con la finalidad de restituir o conservar el goce de los derechos humanos del quejoso. Dichas medidas podrán ser solicitadas por un plazo de 30 días, mismo que podrá ser prorrogado por el tiempo que resulte necesario.
- Cuando se logra el allanamiento (aceptación de la responsabilidad) del o los responsables, la CNDH ordenará el archivo de los expedientes y en un lapso de 72 horas dictará el acuerdo correspondiente y proveerá las acciones y determinaciones conducentes.
- El visitador general correspondiente, presentará por escrito, de manera breve y sencilla, a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación con el fin de lograr una solución inmediata a las violaciones a los derechos humanos. Éste último dispondrá de un plazo de 15 días para responder por escrito la propuesta y enviar las pruebas correspondientes. Asimismo, se dará aviso al quejoso de dicha propuesta, explicando el procedimiento, su contenido y las ventajas.

Si transcurrido el plazo de los 15 días la autoridad o servidor público no responden a la propuesta, ésta se tomará por no acep-

tada. Asimismo, la autoridad o servidor público puede manifestar la no aceptación de la propuesta de conciliación. En ambos casos, se tiene que proceder en forma inmediata a la elaboración de un proyecto de recomendación.

En caso de no responder la autoridad o servidor público en el plazo de los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiere cumplido totalmente, el quejoso puede solicitar a la CNDH la reapertura del expediente.

Cuando la autoridad o servidor público acepta la propuesta de recomendación y da cumplimiento a lo acordado, se da por finalizado el procedimiento de queja.

- Si dentro del procedimiento de queja no se tienen los elementos que permitan la intervención de la CNDH, se requerirá por escrito al quejoso para que aclare. Si después de dos requerimientos enviados al quejoso éste no contesta, la queja se enviará al archivo por falta de interés y significará el fin del procedimiento.

Para tal efecto, se enviarán al quejoso dos requerimientos, enviándose el segundo a los 30 días contados a partir de la fecha de acuse de recibo del primer requerimiento, y si en un lapso de 15 días siguientes a la fecha de recibo de este segundo requerimiento no se obtiene respuesta alguna, como ya se dijo, el expediente de queja irá al archivo.

- Encontramos diversas causas que ponen fin al procedimiento de queja, mismos que se encuentran enunciados en el Capítulo VI del Reglamento Interno de la CNDH. Cabe señalar que la finalización del procedimiento puede suscitarse del inicio al fin del mismo. Veamos las causas que enumera el artículo 125 del Reglamento:

- I. Por no competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada;
- III. Por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso;
- III. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;
- IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad;
- V. Por desistimiento del quejoso;
- VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento;
- VII. Por acuerdo de acumulación de expedientes;
- VIII. Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja, y
- IX. Por haberse solucionado el expediente de queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

FORMALIDADES EN LA CONCLUSIÓN DEL EXPEDIENTE DE QUEJA

Conclusión por orientación jurídica al quejoso	En todos aquellos expedientes de queja en los que aparezca una causal de no competencia de la Comisión Nacional, pero resulte posible orientar jurídicamente al quejoso, se procurará siempre esta segunda opción para dar por concluido el expediente (artículo 126 del Reglamento Interno de la CNDH).
Acuerdo de conclusión del expediente de queja	Los expedientes de queja serán formalmente concluidos mediante acuerdo que establezca con toda claridad la causa de conclusión del expediente y su fundamento legal y reglamentario. El acuerdo de conclusión del expediente de queja será firmado por el visitador general a quien le haya correspondido conocer del asunto. Una vez que se haya firmado el acuerdo, se hará la notificación correspondiente tanto al quejoso como a la autoridad o servidor público que hubiese estado involucrado (artículo 127 del Reglamento Interno de la CNDH).

CDHDF

En la CDHDF, los pasos en el procedimiento de queja son los siguientes:*

- Presentar un escrito dirigido a la CDHDF o a nombre del titular de dicho organismo, ya sea en las instalaciones, por vía telefónica, comunicación telegráfica, telefax, electrónica, o cualquier otro medio

Cuando la queja sea presentada en forma telefónica, fax, electrónica o cualquiera que sea distinta a la forma escrita o por comparecencia, el quejoso podrá presentarse a ratificarla dentro de los cinco días hábiles siguientes a partir de la fecha en que se levante el acta circunstanciada.

- Una vez recibido el documento de queja, se turna de inmediato a la Dirección General de Quejas y Orientación para que en un plazo máximo de un día hábil siguiente al de su registro Visitaduría General correspondiente, para la propuesta de calificación que proceda, que, según el artículo 102 de Reglamento, puede ser:
 1. Determinando la presunta existencia de la violación a los derechos humanos, o si de los hechos se presume que el agravio tiene que ver con la afrenta a los derechos inherentes a la naturaleza humana en cualquiera de sus modalidades, ya sea individuales o colectivos [...];
 2. Determinando la incompetencia de la Comisión, orientando jurídicamente a la parte quejosa [...];
 3. Determinándola como pendiente, como la queja sea poco clara, confusa o imprecisa [...] Al efecto se entenderá que la queja es poco clara, confusa o imprecisa cuando exista la imposibilidad de saber cuál es la presunta violación a los derechos humanos o a quién se le imputan los hechos, y
 4. Determinando la improcedencia por encontrarse en alguno de los supuestos que la Ley establece, ya sea porque haya transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 28 de la Ley o bien

* Véase <http://www.cd hdf.org.mx>

porque se actualice cualquier otro supuesto de improcedencia previsto en dicho ordenamiento legal.⁴

- Una vez que se admite y registra la queja, ésta deberá hacer del conocimiento de las autoridades o servidores públicos que se señalan como responsables y al titular del órgano al que dependan. En los casos de urgencia, se les puede notificar por cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica y solicitarles un informe por escrito sobre los actos u omisiones que se les imputan, en el que también se pueden anexar las pruebas que acrediten su dicho.⁵

El informe debe ser rendido en un plazo de 15 días naturales, contados a partir de que la CDHDF reciba el escrito de queja. En caso de no ser entregado dicho informe o la documentación anexa, o bien se retrase, se darán por ciertos los hechos en la recomendación que emita la CDHDF, salvo prueba en contrario.

Durante la etapa de investigación, la CDHDF puede verificar el contenido de los informes rendidos por la autoridad o servidor público responsable. Asimismo, los visitadores, los visitadores adjuntos o los servidores públicos de la CDHDF designados, pueden presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar datos, hechos o circunstancias que se relacionen con la queja. En este sentido, las autoridades están obligadas a proporcionarles datos y darles acceso a documentos, lugares o personas que se señalen.

El artículo 120 del Reglamento establece que la CDHDF “se sujetará en la búsqueda de evidencias, así como para la recepción, admisión, desahogo y valoración de las pruebas, a lo establecido en la norma más favorable en el orden jurídico interno e

⁴ Entiéndase que la presentación de la queja excedió del plazo de un año establecido para su presentación, partiendo del momento en ocurrieron los hechos o del que se tuvo conocimiento de los mismos.

⁵ Para mayor referencia, consúltense los artículos 36, 37 y 38 de la Ley de la CDHDF; así como los artículos 106, 107, 108 y 110 del Reglamento Interno de la CDHDF.

- internacional, así como a los principios de la lógica, la experiencia y de la legalidad, con el único fin de allegarse de elementos que generen convicción respecto a los hechos materia de la investigación, salvaguardando siempre el principio de buena fe [...]”
- El Presidente de la CDHDF o los Visitadores pueden solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, bajo cualquier medio de comunicación, que se tomen las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones a los derechos humanos. Dichas medidas pueden ser, según el artículo 117 del Reglamento:
 1. Medidas precautorias. “Aquellas que [...] se soliciten a la autoridad responsable para evitar la consumación irreparable de las violaciones a los derechos humanos reclamadas o la producción de daños de difícil reparación.”
 2. Medidas de conservación. “Aquellas que se soliciten para que las cosas permanezcan en el estado en el que se encuentran, evitando la consumación irreparable de las presuntas violaciones a los derechos humanos denunciadas o la producción de daños de difícil reparación.”
 3. Medidas restitutorias. “Aquellas que tiendan a resarcir a la parte quejosa al estado en que se encontraba hasta antes de la consumación de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o de la producción de daños de difícil reparación.”
 - Las causas por las que se puede concluir un expediente de queja en la CDHDF están plasmadas en el artículo 121 de su Reglamento Interno:
 - I. Por haberse solucionado durante el trámite;
 - II. Por incompetencia, debiéndose orientar jurídicamente a la parte quejosa;
 - III. Por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos;
 - IV. Por improcedencia, en los términos especificados en la Ley y en el presente Reglamento;
 - V. Por desistimiento de la parte quejosa, debidamente ratificado ante la Comisión, con las excepciones que prevé la Ley y este Reglamento;
 - VI. Por falta de interés de la parte quejosa en los términos especificados en la Ley y el presente Reglamento;
 - VIII. Por cumplimiento a las medidas conciliatorias, acordadas con la autoridad y la parte quejosa;
 - VIII. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un Acuerdo de no Responsabilidad, en los términos que señala la Ley y el presente Reglamento;
 - IX. Por Recomendación, en los términos que señala la Ley y el presente Reglamento, quedando abierto el expediente exclusivamente para los efectos del seguimiento de la misma;
 - X. Por no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos, y
 - XI. Por no haberse identificado a la autoridad que cometió la violación de los derechos humanos;
 - XII. Por muerte de la parte quejosa, siempre y cuando exista imposibilidad para continuar con el trámite de investigación, y
 - XIII. Por imposibilidad para continuar con la investigación, por protección de la parte quejosa.
 - El artículo 127 del Reglamento Interno indica que “la Conciliación es una de las formas en las que se puede concluir un procedimiento de investigación, siempre y cuando la autoridad acredite dentro del término de quince días hábiles haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias, dicho plazo podrá ser ampliado cuando así lo requiera la naturaleza del asunto.”
- En esta etapa, intervienen el quejoso y la autoridad o servidor público responsable de la violación de los derechos humanos, mis-

mos que buscarán un acuerdo siempre y cuando no se trate de violaciones graves a los derechos humanos.

“Para que la conciliación surta sus efectos y se pueda dar por concluido el procedimiento de investigación, deberá haber aceptación expresa de la parte quejosa y constancia fehaciente de que la autoridad o servidor público ha cumplido con lo acordado.”⁶

El visitador adjunto que conozca de una vía adecuada para llegar a la conciliación, informará a su superior jerárquico, para luego hacerlo del conocimiento del quejoso y le explicará en qué consiste el procedimiento y las razones por las que se propone.

El visitador debe presentar a la autoridad o servidor público responsable, de manera breve y sencilla, un escrito que contenga la propuesta de conciliación, misma que de ser aceptada y se cumplan las medidas conciliatorias, se pondrá fin al procedimiento de queja.

En caso de no aceptarse la propuesta de conciliación, la autoridad deberá hacer saber a la CDHDF en un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se le notifique la propuesta respectiva, “mediante escrito fundado y motivado, las razones de su negativa, enviando las pruebas que corroboren su dicho.”

Cuando se ha aceptado la conciliación, la autoridad o servidor público responsable está obligado a cumplir lo acordado y a informar en un plazo no mayor a 15 días hábiles, anexando constancias del cumplimiento, pudiendo ampliarse el plazo si así lo requiere la naturaleza del caso.

Si vence el plazo y no se acredita su cumplimiento, la CDHDF continuará con la investigación.

⁶ El artículo 128 del Reglamento Interno de la CDHDF establece lo siguiente: “se considerarán violaciones graves a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida, a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, a la seguridad, así como aquellas que puedan afectar a una colectividad o grupo de individuos.”

La conciliación y la recomendación: elementos trascendentes en el procedimiento de queja

La conciliación

La conciliación es un tema vinculado a la solución de conflictos, y privilegiado en el procedimiento de resolución de quejas.

Casi todos los organismos públicos de derechos humanos dentro su ámbito legal presentan las mismas funciones y atribuciones. Sin embargo, en cuanto a solución de conflictos se refiere, sólo 29 de los 33 organismos que componen el sistema no jurisdiccional de derechos humanos en México lo contempla. Su fundamento legal se centra a grandes rasgos en el artículo 6º, fracción VI, de la Ley de la CNDH, mismo que retoman diversas legislaciones estatales:

“V. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita”.

En el caso de la CDHDF, el artículo 127 de su Reglamento interno establece lo siguiente:

“La Conciliación es una de las formas en las que se puede concluir un procedimiento de investigación, siempre y cuando la autoridad acredite dentro del término de quince días hábiles haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias, dicho plazo podrá ser ampliado cuando así lo requiera la naturaleza del asunto.

La Conciliación se hace consistir en un acuerdo entre la parte quejosa y la autoridad o servidor público a quien se imputa el hecho violatorio de los derechos humanos.

La conciliación no procederá tratándose de procedimientos de investigación que versen sobre violaciones graves a los derechos humanos.”

Técnicamente, la conciliación es un acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos. Asimismo, es un acto por el cual

las partes encuentran la solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus condiciones jurídicas.

La CDHDF a diferencia de la CNDH, plantea expresamente el acuerdo entre el quejoso y la autoridad o servidor público responsable; es decir, la probabilidad de que esos dos actores interactúen para llegar a un acuerdo que satisfaga las pretensiones de uno u otro, o, por qué no, de ambos.

Así, el marco normativo de los organismos públicos de derechos humanos permite encontrar una solución a las diferencias antes o después de iniciar el procedimiento de queja, ya sea por imposición del organismo conciliador o por el diálogo entre las partes. Se hace referencia a la de la conciliación por imposición, porque en la práctica, en algunos de los organismos no se lleva a cabo la participación del quejoso, como sucede en la CNDH. Véase: www.atalaya.itam.mx

Por otra parte, el enunciado que dicta: “así como la inmediata solución de conflicto planteado”, abre la posibilidad de buscar otra forma de mecanismos para brindar una pronta solución a determinado conflicto en turno, que bien pudiera ser la mediación o la facilitación como recursos alternativos que pudieran ser interpuestos antes o al iniciar un recurso de queja y evitar dilaciones en un caso en el que la víctima pueda disponer de su propio derecho.

En la mayoría de los organismos públicos de derechos humanos, no existe un impedimento legal para crear e implementar mecanismos alternos de solución de conflictos como la mediación y la facilitación; sin embargo, por tratarse de actos derivados del funcionamiento interno de los organismos públicos de derechos humanos se requiere de la aprobación y discusión de los consejos ciudadanos, ya que son los cuerpos colegiados de examen y opinión que operan como órganos de gobierno. Sólo de esta manera se puede formular un acuerdo que respalde la creación de dichos mecanismos.

Para establecer un mecanismo de solución alterna de conflictos, es necesario que se lleven a cabo, como lo indica la mayoría de las Leyes orgánicas de los organismos públicos de derechos humanos,

“cuando la naturaleza del caso lo permita”, es decir, cuando no se trate de un acto de autoridad considerado como grave. Al respecto, la CNDH en su Reglamento Interno, artículo 88, establece los hechos considerados como graves:

“La excepción a que se refiere el artículo 26 de la Ley, para la presentación del escrito de queja, procederá mediante resolución razonada del visitador general, cuando se trate de infracción grave a los derechos fundamentales de la persona, tales como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto”.

Por su parte, el artículo 128 del Reglamento Interno de la CNDH dice lo siguiente:

“Para los efectos del artículo anterior, se considerarán violaciones graves a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida, a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, a la seguridad, así como aquellas que puedan afectar a una colectividad o grupo de individuos.”

En suma, los casos o conflictos en los que la víctima pueda disponer de su propio derecho, son aquellos que no van en contra del citado artículo 88 del Reglamento Interno de la CNDH, o del artículo 128 del Reglamento interno de la CDHDF; es decir, de sólo aquellos hechos que puedan lo siguiente:

- Hechos que causen daños a la propiedad por el desempeño de la Administración Pública.
- Disposiciones legales o legislativas que perjudiquen a terceros.
- La negación de un servicio público.
- El mal funcionamiento del servicio público por negligencia, acción, omisión (siempre y cuando no se ponga en riesgo la integridad física de la persona).

La creación de este tipo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos deben de encaminarse en función de la defensa y promoción de los derechos humanos, para que de esta manera se

confirme el rol del Ombudsman, que no es otro sino proteger a las personas de las violaciones de los derechos, abusos del poder, error, negligencia, decisión injusta y mala administración a fin de mejorar la administración pública y hacer que las acciones del gobierno sean más abiertas y que el gobierno y los funcionarios sean más transparentes para con los miembros del público.

La inclusión de los métodos alternos de solución de conflictos en los organismos públicos de derechos humanos para acceder a la justicia, a través de la institucionalización y desarrollo de métodos autocompositivos capaces de alternar y coexistir con los mecanismos formales y procedimentales existentes, pueden constituir una salida importante hacia una justicia más humana, satisfactoria, económica, ágil, expedita y rápida. Asimismo, estos métodos constituyen una vía pacífica eficiente que privilegia la libre decisión de las partes, la cooperación y el compromiso mutuo, facilita las relaciones

pacíficas y evita litigios futuros, siempre y cuando se garantice la participación de la víctima o quejoso. Se trata de generar una cultura de paz que fomente la convivencia armónica entre los individuos y las instituciones del Estado mexicano.

La recomendación

CNDH

El proceso de elaboración de una recomendación al interior de la CNDH se da en cuatro etapas que a continuación se presentan en el siguiente cuadro:

ETAPAS DE ELABORACIÓN DE UNA RECOMENDACIÓN EN LA CNDH	
Conclusión de la investigación	Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a derechos humanos, el visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que se inicie la elaboración del proyecto de recomendación correspondiente. Lo anterior, sin menoscabo de lo previsto en los artículos 119 y 120 del presente Reglamento (artículo 128 del Reglamento Interno de la CNDH).
Elaboración del proyecto de recomendación	La elaboración del proyecto de recomendación será realizada por el visitador adjunto de acuerdo con los lineamientos que dicte el visitador general, el director general de visitaduría o los respectivos directores de área. El visitador adjunto tendrá la obligación de consultar los precedentes que sobre casos análogos o similares haya resuelto la Comisión Nacional (artículo 129 del Reglamento Interno de la CNDH).
Revisión del proyecto de recomendación	Una vez concluido el proyecto de recomendación por el visitador adjunto y revisado por el director de área y el director general, será presentado al visitador general respectivo para que se formulen todas las observaciones y consideraciones que resulten pertinentes. Cuando las modificaciones hayan sido incorporadas al texto del proyecto, el visitador general lo someterá para su análisis y discusión al Colegio de Visitadores y, una vez atendidas las observaciones formuladas, se pondrá a consideración del presidente de la Comisión Nacional (artículo 130 del Reglamento Interno de la CNDH).

Aprobación del proyecto de recomendación	El presidente de la Comisión Nacional estudiará todos los proyectos de recomendación que los visitantes generales presenten a su consideración, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, aprobará y suscribirá el texto de la recomendación (artículo 131 del Reglamento Interno de la CNDH).
---	---

Conforme al artículo 132 del Reglamento Interno de la CNDH, las recomendaciones contendrán en su texto los siguientes elementos:

- Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;
- enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos;
- descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;
- observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y

- recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

Cuando se aprueba la recomendación por el presidente de la CNDH, de inmediato se notifica a la autoridad o servidor público a la que se dirija, con la finalidad de que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento. Asimismo, dicha recomendación se dará a conocer a la opinión pública después de su notificación a través de su publicación en la Gaceta y en la página de Internet de la CNDH, entre otras acciones.

LA TEMPORALIDAD DE LA NOTIFICACIÓN Y ACEPTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EN LA CNDH

Notificación de las recomendaciones a los quejosos	Las recomendaciones serán notificadas a los quejosos por correo certificado dentro de los siguientes seis días a aquél en que la suscriba el presidente de la Comisión Nacional (artículo 135 del Reglamento Interno de la CNDH).
Aceptación de la recomendación	La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, dispondrá de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no. Al concluir el plazo sin que la autoridad o servidor público al cual se le dirigió la recomendación realice manifestación alguna, ésta se tendrá por no aceptada. De no ser aceptada la recomendación, la negativa se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso contrario, la autoridad implicada dispondrá de un plazo de quince días hábiles contados a partir de la recepción del comunicado a través del cual manifieste la aceptación de la recomendación para enviar a la Comisión Nacional las pruebas de que ha sido cumplida. Cuando a juicio del destinatario de la recomendación el plazo, a que se refiere el artículo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento, sea insuficiente, lo expondrá de manera razonada al presidente de la Comisión Nacional, planteándole una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la recomendación (artículo 136 del Reglamento Interno de la CNDH).

La recomendación es el acto jurídico más importante que emiten los organismos públicos de derechos humanos, pues además de marcar el fin del procedimiento de queja implica hacer del conocimiento público los actos y omisiones de las autoridades o servidores públicos que derivaron en violaciones a los derechos humanos y, por consiguiente, se emite una serie de sugerencias encaminadas a la reparación y/o restitución de los derechos agraviados. Sin embargo, su naturaleza jurídica no es de un carácter vinculante; es decir, no obliga a la autoridad o servidor público a su cumplimiento, pero

es trascendental que un organismo de esta naturaleza fije su postura antes los actos e instituciones del Estado mexicano.

CDHDF

Para conocer el proceso de elaboración de una recomendación en la CDHDF, nos remitiremos al siguiente cuadro:

ETAPAS DE ELABORACIÓN DE UNA RECOMENDACIÓN EN LA CDHDF	
Conclusión de la investigación y elaboración del anteproyecto de recomendación	Concluida la investigación, si existen elementos que generen convicción en el sentido de que existe violación a los derechos humanos, la Comisión, por conducto de la o el visitador(a) adjunto(a) que conozca de la investigación, podrá elaborar el anteproyecto de Recomendación que corresponda (artículo 136 del Reglamento Interno de la CDHDF).
Validación del proyecto de recomendación	El anteproyecto de Recomendación deberá ser validado por la o el Visitador, quien en lo conducente tomará en cuenta la opinión de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento. El anteproyecto final será puesto a consideración de la o el Presidente (artículo 137 del Reglamento Interno de la CDHDF).
Estudio del proyecto de recomendación y su aprobación	La o el Presidente estudiará el proyecto pudiendo hacer las consultas que estime pertinentes con especialistas en el tema, formulará las modificaciones, observaciones y consideraciones que estime convenientes y, en su caso, suscribirá la Recomendación (artículo 138 del Reglamento Interno de la CDHDF).

De este modo, según lo dispone el artículo 139 del Reglamento Interno de la CDHDF, el mínimo de elementos que debe contener una recomendación son los siguientes:

- I. Nombre de la parte quejosa, siempre y cuando obre de manera expresa su consentimiento para su publicidad, salvo en aquellos casos excepcionales contemplados por el artículo 55 de la Ley ;
- II. La autoridad señalada como responsable, número de expediente, lugar y fecha;

- III. Relatoría de los hechos;
- IV. Competencia de la Comisión para realizar y concluir la investigación;
- V. Procedimiento de Investigación;
- VI. Relación de las evidencias recabadas;
- VII. Fundamentación conforme a la norma más favorable del orden jurídico interno e internacional y motivación;
- VIII. Posicionamiento de la Comisión frente a la Violación de Derechos Humanos; y

IX. Los puntos concretos que incluyan la reparación integral por la violación incurrida que generaron la responsabilidad

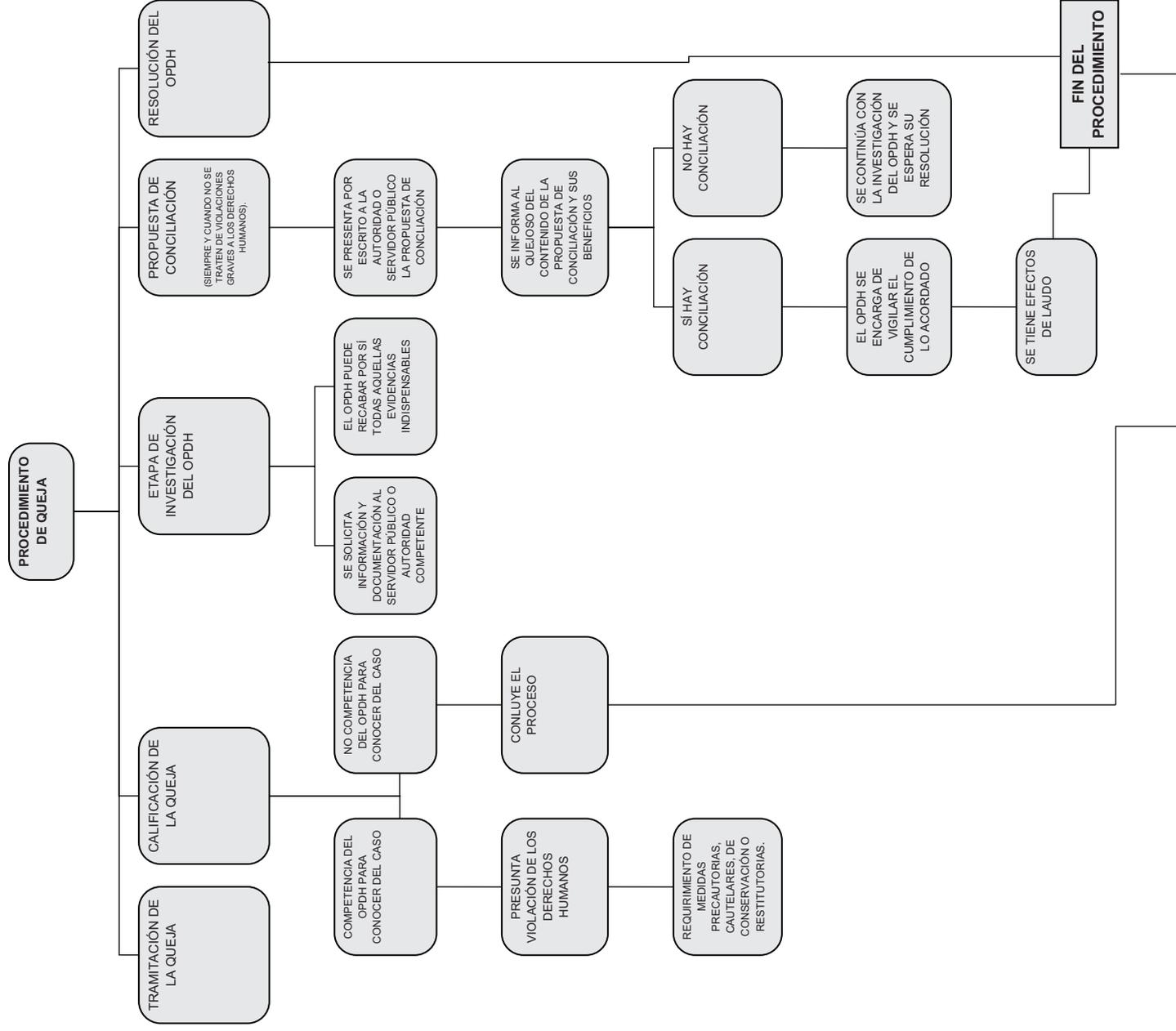
objetiva en atención al estándar más favorable para la víctima.

LA TEMPORALIDAD DE LA NOTIFICACIÓN Y ACEPTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EN LA CDHDF

<p>Notificación de las recomendaciones a los quejosos</p>	<p>Una vez que la Recomendación haya sido suscrita por la o el Presidente, se notificará de inmediato a la parte quejosa y a la autoridad o servidor público al que vaya dirigida, para los efectos que la Ley y este Reglamento establecen. Lo anterior, sin perjuicio de poder presentar la denuncia penal ante la autoridad correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito (artículo 140 del Reglamento Interno de la CDHDF).</p>
<p>Aceptación de la recomendación</p>	<p>La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una Recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no. En caso de no aceptación, la respuesta podrá hacerse del conocimiento de la opinión pública. La autoridad que acepte la Recomendación dispondrá de un plazo de diez días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento. Cuando a juicio del destinatario de la Recomendación el plazo al que se refiere el párrafo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada a la o el Presidente, y hará una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación (artículo 142 del Reglamento Interno de la CDHDF).</p>

La CDHDF debe dar seguimiento a las recomendaciones y para verificar su cabal cumplimiento, para ello, la Dirección Ejecutiva las calificará de acuerdo a su aceptación y cumplimiento. La dirección Ejecutiva informará al titular de la CDHDF sobre el estado en que se encuentran las recomendaciones, quien a su vez puede hacer del

conocimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o de instancias internacionales competentes, sobre la situación en que éstas se encuentran, con la finalidad de llegar a su cumplimiento. La finalización del seguimiento debe ser aprobada por el titular de la CDHDF.



NOTA: las formas procedimentales que se siguen en la CNDH y en la CDHDF son similares en forma y fondo, las diferencias radican en los tiempos procesales que cada organismo establece para desahogar cada etapa.

Más información en:

CNDH: ¿CÓMO PRESENTAR UNA QUEJA? (<http://www.cndh.org.mx/lacndh/comqueja/comqueja.htm>)

CDHDF: ¿Cómo presentar una queja? (<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=queja>)

En el sitio Web de la CDHDF (<http://www.cd hdf.org.mx>) existe la posibilidad de presentar la queja a través del Registro de la Quejas en Internet, por cualquier persona que quiera hacerlo (<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=queja>):

El formato comprende:

1. Un espacio para llenar que se dirige al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Maestro, Emilio Álvarez Icaza Longoria, y señala que:

“Bajo protesta de decir verdad, solicito la intervención de la CDHDF por considerar que la queja que formulo es de su competencia”.

2. Se solicita el nombre completo de la(s) persona(s) cuyos derechos humanos fueron presuntamente violados, su dirección, datos completos, asimismo se pide que se describan los datos y se señale los posibles responsables. Al final se dan los datos de la CDHDF. Así se puede iniciar un procedimiento que, desde luego, precisará de ratificación y seguimiento.

Esta Comisión tiene además una sección en su sitio que se llama: *¿Cómo solicitar información a la CDHDF?* (<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=solinfo>)

ANEXO I

DECLARACIÓN SOBRE EL DERECHO Y EL DEBER DE LOS INDIVIDUOS,
LOS GRUPOS Y LAS INSTITUCIONES DE PROMOVER Y PROTEGER
LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES
FUNDAMENTALES UNIVERSALMENTE RECONOCIDAS

Preámbulo

La Asamblea General

Reafirmando la importancia que tiene la observancia de los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos en todos los países del mundo,

Reafirmando la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los pactos internacionales de derechos humanos como elementos fundamentales de los esfuerzos internacionales para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la importancia de los demás instrumentos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas y a nivel regional,

Destacando que todos los miembros de la comunidad internacional deben cumplir, conjunta y separadamente, su obligación solemne de promover y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna, incluso por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y reafirmando la importancia particular de lograr la cooperación internacional para el cumplimiento de esta obligación, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas,

Reconociendo el papel importante que desempeña la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos, incluso en relación con violaciones masivas, flagrantes o sistemáticas como aquellas resultantes del *apartheid*, de todas las formas de discriminación racial, colonialismo, dominación u ocupación extranjera, agresión o amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional o la integridad territorial, y de la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho de todos los pueblos a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y sus recursos naturales,

Reconociendo la relación entre la paz y la seguridad internacionales y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y consciente de que la ausencia de paz y seguridad internacionales no excusa la inobservancia de esos derechos,

Reiterando que todos los derechos humanos y libertades fundamentales son universalmente indivisibles e interdependientes y que están relacionados entre sí, debiéndose promover y aplicar de una manera justa y equitativa, sin perjuicio de la aplicación de cada uno de esos derechos y libertades,

Destacando que la responsabilidad primordial y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incumbe al Estado,

Reconociendo el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional,

Declara:

Artículo 1

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y a esforzarse por ellos.

Artículo 2

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular adoptando las

medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración sean efectivamente garantizados.

Artículo 3

El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual deben aplicarse y disfrutarse los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.

Artículo 4

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscabe o contradiga los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas ni de que limite o derogue las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los pactos internacionales de derechos humanos o de otros instrumentos y compromisos internacionales aplicables en esta esfera.

Artículo 5

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- a) a reunirse o a celebrar asambleas pacíficamente;
- b) a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
- c) a comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Artículo 6

Toda persona tiene derecho, individualmente o con otras:

- a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;
- b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

Artículo 7

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación.

Artículo 8

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.
2. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el de toda persona, individual o con otras, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 9

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.
2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente,

- imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona; así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.
3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:
 - a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, las cuales deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida;
 - b) Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones y los compromisos internacionales aplicables;
 - c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.
 4. A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual y colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.
 5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una inda-

gación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

Artículo 10

Nadie participará, por acción o por el incumplimiento del deber de actuar, en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y nadie será castigado ni perseguido por negarse a hacerlo.

Artículo 11

Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho al legítimo ejercicio de su ocupación o profesión. Toda persona que, a causa de su profesión, pueda afectar a la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales de otras personas deberá respetar esos derechos y libertades y cumplir las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional que sean pertinentes.

Artículo 12

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual y colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante

del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.

A este respecto, toda persona tiene derecho, individual y colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten al disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 13

Toda persona tiene derecho, individual o con otras, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración.

Artículo 14

1. Incumbe a los Estados la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
2. Entre esas medidas figuran las siguientes:
 - a) La publicación y amplia disponibilidad de las leyes y reglamentos nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos;
 - b) El pleno acceso en condiciones de igualdad a los documentos internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluso

los informes periódicos de los Estados a los órganos establecidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que sean Partes, así como las actas resumidas de los debates y los informes oficiales de esos órganos.

3. Los Estados garantizarán y apoyarán, cuando corresponda, la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción, como, por ejemplo, *Ombudsman*, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales.

Artículo 15

Incumbe al Estado la responsabilidad de promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los niveles de la educación, y de garantizar que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos.

Artículo 16

Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las dife-

rentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.

Artículo 17

En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.

Artículo 18

1. Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad y dentro de ella, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.

3. Análogamente, les corresponde el importante papel y responsabilidad de contribuir, como sea pertinente, a la promoción del derecho de toda persona a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener una aplicación plena.

Artículo 19

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un individuo, grupo u órgano de la sociedad o a cualquier Estado el derecho a desarrollar actividades o realizar actos que tengan por objeto suprimir los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración.

Artículo 20

De igual manera, nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que permita a los Estados apoyar y promover actividades de individuos, grupos de individuos, instituciones u organizaciones no gubernamentales, que estén en contradicción con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

52º período de sesiones

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1998/7

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

EJERCICIO

1. Un agente de la Policía Judicial del Estado de Oaxaca es detenido en las oficinas de la Procuraduría del Estado por más de 24 horas sin probar alimento y posteriormente puesto a disposición del Agente del Ministerio Público del Fuero Común. Tres meses después, el juzgado le concede la libertad, en virtud de que no encontró elementos suficientes para instruirle un proceso por el delito que se le imputaba. El Agente de la Policía tiene que acudir ante:

R =

2. Juan Pérez, contrató los servicios de la compañía Fumigadora Matabichos S.A., la cual en su propaganda comercial y en los contratos de prestación de servicios, ofrece la fumigación periódica de casas, jardines y oficinas, por lo menos, una vez por mes. Sin embargo, al señor Pérez le han brindado un servicio deficiente, sin acudir con la periodicidad acordada para fumigar sus oficinas y los jardines de la misma. El señor Pérez tiene que acudir ante:

R =

3. A raíz de la intervención del Banco del Pacífico Sur S.A. de C. V., decretada por la Comisión Nacional Bancaria, un grupo de accionistas acude ante ésta última para solicitar su apoyo, en virtud de la pérdida patrimonial que para ellos implicó la intervención del Banco. La Comisión Nacional Bancaria solicita a los accionistas una prórroga para determinar lo conducente, pero después de tres meses éstos no reciben una propuesta favorable. ¿Ante quién tienen que acudir los agraviados?:

R =

4. Pedro Peña, campesino tabasqueño, vive y cultiva frutales muy cerca de una zona de pozos de explotación de PEMEX. Cierta día, el señor Peña se da cuenta de que sus cultivos de plátanos se encuentran inundados de residuos de petróleo de uno de los pozos cercanos, debido al mal estado de mantenimiento en que se encuentra. El señor Peña tiene que acudir ante:

R =

5. Luis Rodríguez, es operado de apendicitis en la Clínica 23 Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social, en Hermosillo, Sonora. Días después de la operación, el señor Rodríguez presenta diversas molestias en de la región donde fue operado. Después de varios estudios, un médico particular determina que al señor Rodríguez le fue dejada una gasa utilizada durante su operación en el interior del cuerpo. Ante quién tiene que acudir el señor Rodríguez:

R =

6. Un grupo de agentes de la Policía Judicial Federal y de la Policía Judicial del Estado de Morelos, irrumpen violentamente en el ejido Las Palmas y realizan diversas detenciones sin la orden correspondiente, argumentando que los campesinos de este predio están dedicados a la siembra, cultivo y venta de estupefacientes. Posteriormente, el Agente del Ministerio Público de la Federación determina el no ejercicio de la acción penal, por no tener los elementos suficientes para consignar. Los campesinos deberán acudir ante:

R =

7. Enrique Sánchez llega del trabajo, por la noche, a su casa de la Colonia Costa Azul de Acapulco, Guerrero, cuando su vecino Aran-

do Díaz, quien se encuentra en estado de ebriedad, lo acusa de haber robado objetos de su casa y ocasiona daños a su vehículo. El señor Sánchez tiene que acudir ante:

R =

8. Un grupo de habitantes de la huasteca veracruzana, quieren denunciar su situación, en virtud de que tradicionalmente han sido objeto de represión, marginación, abuso de autoridad y segregación de distintas esferas sociales. Por ello, algunos campesinos han optado por asociarse, formando grupos de resistencia organizados para la defensa de sus derechos fundamentales y, ante tal situación, las diferentes corporaciones policíacas y las autoridades municipales, además de las personas que, según los quejosos, tienen el poder económico y político en la zona, lo cual les permite imponer decisiones personales, en ocasiones, contra las normas jurídicas intereses generales, auxiliándose de personas contratadas ex profeso para intimidar y ejercer el uso de la fuerza, al fin de alcanzar sus propósitos, han hecho valer su autoridad a través de medios represivos e ilícitos.

Asimismo, las condiciones en que viven los habitantes de esta región dificultan de sobremanera el pleno ejercicio de los derechos humanos, al provocar situaciones de pobreza, exclusión, hambre, enfermedad, desplazamiento de las personas de su lugar de origen, resurgimiento de fenómenos de intolerancia, desempleo y un grado sumamente limitado de desarrollo y, por consiguiente, de vida digna. Ante quién puede acudir este grupo de habitantes.

R =

(Respuestas al Ejercicio en la página 92)

ANEXO III

Cuestionario para evaluar la eficiencia y legitimidad de los OPDH desde estándares internacionales*

El siguiente cuestionario, se basa en el estudio *Evaluar la eficiencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* (INDH), que publicó en 2005 el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos (ICHRP- siglas en inglés) en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). La adaptación es nuestra.

Planteamos los principios que marca el estudio mencionado y elaboramos las preguntas que deseamos hacer al lector para que realice una evaluación de algún Organismo Públicos de Derechos Humanos (OPDH) estatal o Comisión de alguna entidad federativa y saque sus propias con conclusiones:

Principio:

Las instituciones nacionales ganan legitimidad pública o popular cuando se percibe que defienden los derechos de los indefensos contra los intereses poderosos y actúan con justicia cuando abordan asuntos de su competencia. Por otro lado, la legitimidad de una institución siempre surge en parte de su fundamento jurídico u oficial.

¿La Comisión del estado cuenta con legitimidad ante la ciudadanía?

sí

no

Principio:

Las instituciones nacionales deberían dar a conocer lo que hacen, y cómo se les puede contactar, ante el público en general así como ante órganos públicos y no gubernamentales. Sus oficinas deberían ser accesibles. Se debería alentar a los grupos más desfavorecidos de la sociedad a acudir a ellas.

¿La Comisión del estado es accesible?

sí

no

* Retomado y adaptado del estudio: *Evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, 2005. Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos (ICHRP- siglas en inglés) en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), véase: http://nhri.net/2008/ICCWorkplan2007-2010_SP.DOC

Principio:

El público y las organizaciones civiles deberían sentirse seguras de que son bienvenidas en las Comisiones Públicas de Derechos Humanos (en adelante Comisiones) y que éstas las tomarán en serio. Es mucho más fácil para una organización abierta, dispuesta a colaborar y autocrítica que para una organización cerrada, responder adecuadamente a las necesidades del público y de otras organizaciones, e identificar las deficiencias de su propia práctica.

¿La Comisión del estado tienen una cultura organizacional abierta? sí no

Principio:

La calidad de los/as integrantes, directivos/as y personal incide de manera vital en la eficiencia de esta institución.

¿La Comisión del estado garantiza la integridad y calidad de sus integrantes? sí no

Principio:

Para ser abiertas y accesibles, las comisiones necesitan asegurarse de que los integrantes y personal representen la composición social, étnica y lingüística de la sociedad. Es esencial contar con un equilibrio de géneros. Al mismo tiempo, el personal siempre debería ser seleccionado en base a sus méritos.

¿El personal de la Comisión del estado representa realmente la composición social, étnica y lingüística de la sociedad mexicana, incluyendo el equilibrio de géneros? sí no

Principio:

Las organizaciones de la sociedad civil, en particular las ONG de derechos humanos y los grupos comunitarios, pueden ser vínculos eficaces entre las instituciones nacionales y los individuos y grupos marginados política, social y económicamente.

¿La Comisión del estado consulta con la sociedad civil? sí no

Principio:

Las instituciones nacionales más eficaces suelen tener un mandato amplio sin restricciones, que incluye los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Los programas deberían abordar inquietudes del ámbito cotidiano e inmediato, y tener relevancia para la ciudadanía y los órganos públicos.

¿La Comisión del estado tiene un mandato amplio? sí no

Principio:

La credibilidad de estas comisiones se pone en entredicho cuando ciertas autoridades que pueden tener un importante impacto en los derechos humanos (como por ejemplo las fuerzas armadas o fuerzas especiales de seguridad) se excluyen de su jurisdicción.

¿La Comisión del estado abarca en su competencia abarca todos los sectores? sí no

Principio:

Las instituciones nacionales deberían tener el poder de vigilar el grado en que las autoridades pertinentes siguen sus consejos y recomendaciones. La vigilancia debería convertirse en una práctica permanente.

¿La Comisión del estado tiene la facultad de vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones? sí no

Principio:

Las comisiones deberían identificar y responder a cuestiones de preocupación general. Entre los instrumentos útiles para esto se cuentan las investigaciones, las indagaciones públicas y los informes sobre políticas públicas.

¿La Comisión del estado trata sistemáticamente las cuestiones de derechos humanos? sí no

Principio:

El control sobre sus asignaciones presupuestarias debería ser independiente del gobierno en funciones. Los gobiernos y las legislaturas deberían asegurarse de que a las comisiones se les asigne un presupuesto suficiente para realizar todas las funciones previstas en sus mandatos.

¿La Comisión del estado cuenta con suficientes recursos presupuestarios? sí no

Principio:

Las comisiones pueden convertirse en un punto clave de encuentro entre los sistemas nacionales de derechos humanos y los órganos internacionales y regionales de derechos humanos.

¿La Comisión del estado desarrolla vínculos internacionales eficaces? sí no

Principio:

Las personas que presentan quejas esperan que las instituciones nacionales tengan la autoridad para interpelar a los órganos contra los que se levantan las quejas. Los procedimientos deberían ser sencillos, accesibles, económicos y rápidos. También es de vital importancia el poder procurar que se cumpla con la recomendación de la Comisión. Las instituciones nacionales deberían tener la facultad de referir los resultados de sus indagaciones a las cortes o a los tribunales especializados para su adjudicación en caso de que sus buenos oficios no den resultado.

¿La Comisión del estado tramita las quejas de manera rápida y eficaz? sí no

Evaluación 13/10 = + de 8 respuestas correctas, evaluación positiva; 7 y menos, deficiente; menos de 6, reprobada.

ACTIVIDADES DE REFORZAMIENTO. RESPUESTAS

R 1 = La Comisión Estatal de Derechos Humanos a denunciar detención arbitraria, privación ilegal de la libertad, tortura y malos tratos; también puede interponer una queja ante el órgano de Fiscal de Control Interno y Evaluación, que entre sus facultades se encuentra la de investigar los hechos ilícitos y las faltas administrativas en los casos en que el implicado sea un servidor público de la Procuraduría General de Justicia del Estado, así como vigilar el cumplimiento de las normas de control de legalidad, evaluación y fiscalización que deben observar los servidores públicos de la Institución; además, puede iniciar un proceso para determinar el daño moral y solicitar la reparación del mismo.

R 2 = La Procuraduría Federal del Consumidor, porque existe propaganda engañosa, además de que la compañía no ha cumplido con el contrato, es decir, ha cometido violaciones a los derechos del consumidor. También puede acudir ante los juzgados civiles a interponer demanda por incumplimiento de contrato, para rescindirlo y darlo por terminado.

R 3 = Los tribunales federales, para interponer una demanda de amparo por tratarse de un acto de autoridad que puede vulnerar o restringir ciertos derechos. También sería aconsejable podrían interponer una queja ante la Secretaría de la Función Pública, para que en su caso se sancione al funcionario público implicado.

R 4 = Las oficinas de PEMEX en el Estado a presentar la denuncia por la fuga de combustible y los daños ocasionados. También acudir ante las oficinas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a denunciar la fuga y el daño ambiental; así como que se está causando; acudir ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos a denunciar la violación del derecho humano al medio ambiente adecuado. En todos los casos buscar que se determine el monto del daño causado.

R 5 = El señor Rodríguez puede interponer queja ante el Director de la Clínica Regional en contra del médico que le realizó la operación, así como ante la Delegación

estatal del IMSS en Hermosillo; acudir ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) para denunciar su caso por tratarse de una lesión que pone en peligro la vida y por ejercicio indebido del servicio público; realizar una queja ante la Secretaría de la Función Pública; pedir la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por violación a los derechos a la salud y a la vida; interponer denuncia penal por negligencia médica, al tratarse de una lesión que pone en peligro la vida y demandar por vía civil la reparación del daño

R 6 = En el momento de la detención, los familiares de los campesinos tendrían que denunciar la detención arbitraria, interponer una queja ante la Procuraduría de Justicia del Estado de Morelos en contra del Ministerio Público que ordenó la detención y de los judiciales que la ejecutaron; interponer queja ante la Secretaría de la Función Pública y pedir la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a la CNDH para denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos (detenciones arbitrarias y extrajudiciales).

R 7 = Enrique Sánchez tiene que acudir a la agencia del ministerio público que le corresponda a denunciar los daños causados en su propiedad, así como para denunciar al señor Arando Días por calumnias.

R 8 = Tendrían que hacer la denuncia ante el Gobernador del Estado; asimismo denunciar los hechos ante la Presidencia de la República y solicitar su intervención; solicitar también la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; denunciar ante la opinión pública la situación de los habitantes de la Huasteca e interponer denuncias penales en contra de las personas y autoridades implicadas. En su momento y dependiendo de la gravedad del caso o de la vulnerabilidad de las víctimas, se puede acudir ante organismos internacionales para que dicten medidas cautelares.

El Ombudsman al alcance de todos,
editado por la Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir
el día 21 de mes agosto de 2009, en los talleres de
SM Servicios Gráficos, Lago Tláhuac, núm. 4-12,
Col. Anáhuac, Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11320,
México D.F. El tiro consta de 1000 impresos mediante
Offset en papel cultural de 90 gramos. En su composición
se usó el tipo Univers 10/12 puntos. El diseño y formación
fueron realizados por SM Servicios Gráficos, y el cuidado
editorial general de la edición estuvo a cargo
de Ignacio Hernández.