Informe alternativo sobre la situación de los derechos humanos en el Estado de San Luís Potosí

DIRECTORIO

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

Coordinadora de la
Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM
Gloria Ramírez

Informe alternativo sobre la situación de los derechos humanos en el Estado de San Luís Potosí

Martín Faz Mora

Evaluación integral de la estructura y desempeño
de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH-SLP)
de San Luís Potosí bajo parámetros internacionales

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CÁTEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS

MÉXICO, 2009

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Primera edición: 2009

Coordinación: Proyecto del Vigía Ciudadano del Ombudsman de la AMDH y del Observatorio Ciudadano del Ombudsman de la UNAM:
Gloria Ramírez

Responsable del Proyecto: Mónica Pedroza
Asistente: Lizbeth Ortiz Valencia
Colaboradora: Noemí Ramírez Lucero

Coordinación del Vigía Ciudadano y autor del Informe en el Estado de San Luís Potosí: Martín Faz Mora.
Evaluación integral de la estructura y desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luís Potosí (CEDH-SLP) bajo parámetros internacionales

ISBN: 978-607-2-00330-9

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM
Sede: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
Edificio G, Ciudad Universitaria, 04510
Tels (52 55) 56 22 94 57 ext. 68 o 56 22 29 70 ext. 207
Email: catedraunescodh_tecnica@yahoo.com.mx – catedradh@yahoo.fr
http://catedradh.unesco.unam.mx

Academia Mexicana de Derechos Humanos, AC
Filosofía y Letras No. 88. Colonia Copilco Universidad
CP 04360, México DF- Teléfonos: 5659 4980, 5554 8094, 5657 5736. Fax: 5658 7279
Correo electrónico: amdh@amdh.com.mx - www.amdh.com.mx/vigiaciudadano

El Proyecto del Vigía Ciudadano del Ombudsman fue financiado por la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur.

Esta edición se publica por el Seminario de la Cátedra UNESCO de Derechos con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con recursos de la Universidad Nacional Autónoma de México. La responsabilidad de la misma es del autor, de modo alguno debe considerarse que refleja la posición de dicha institución.

ÍNDICE

Presentación 9

Introducción 11

Capítulo 1. El estado del arte 15

Estudios internacionales 15
El modelo de la OACNUDH y el ICHRP 17

Estudios nacionales. 30

Capítulo 2. Evaluación normativa de la CEDH-SLP 39

Carácter y naturaleza de la institución 40
Mandato de la institución. 58
Rendición de cuentas 70
Conclusiones 74

Capítulo 3. Evaluación de resultados y desempeño de la CEDH-SLP 77

Indicadores de resultados 78
Quejas recibidas 78
Casos atendidos 80
Evolución presupuestal 81

Indicadores de desempeño 84
Eficiencia terminal de las quejas recibidas 84
Quejas recibidas contra quejas concluidas. 85
Conclusión de los expedientes de denuncia 88

Emisión de recomendaciones 98

Medidas precautorias 103

Clasificación de las quejas y violaciones a los derechos humanos. 105

Conclusiones 106

Capítulo 4. Conclusiones generales. 109

Bibliografía. 115

Anexo 1. Los datos duros de la CEDH-SLP. 117
Anexo 2. Los informes de la CEDH 123

PRESENTACIÓN

Salvador Nava encabeza, el 28 de septiembre de 1991, *la marcha por la dignidad*; se trató de una protesta social contra el fraude electoral en San Luís Potosí. Marcha que sienta un precedente en la historia del país. Posteriormente, en una carta que hizo pública Nava días antes de su muerte, sostiene que: *"El principio de dignidad aglutina a millares de mexicanos sin distingo de ideologías y partidismos políticos. La dignidad de los mexicanos ha sido muchas veces vejada por el poder, violentando los derechos fundamentales de los mexicanos. Es por ello que hoy, esta dignidad reclama la instauración de la democracia en México; para su logro se exige una profunda reforma política y electora."*

Es este el espíritu de resistencia que encontró la Academia Mexicana de Derechos Humanos cuando en colaboración con el Centro Potosino de Derechos Humanos A. C., y otras organizaciones civiles, organizaron por primera ocasión en el este Estado, una observación electoral masiva que movilizó cientos de ciudadanos. Fue una jornada de educación ciudadana sin precedentes, la cual sentó las bases de la observación electoral masiva en el país.

En esta ocasión, conocí a Martín Faz, cuando estaba en 1990 al frente del Centro Potosino de Derechos Humanos A.C. La lucha por la democracia se vincula también a la demanda de instituciones democráticas y al respeto a los derechos humanos, por eso, esta iniciativa encontró en Martín Faz respuesta inmediata, al sumarse a nuestros proyectos. Además, su compromiso ha seguido en otros frentes y en diversas organizaciones civiles, así como a través de los medios de comunicación y en la tarea académica, dado que Faz ha sido docente de diversas instituciones de educación superior. Hoy se suma a instancias académicas que vinculan la teoría y la práctica del quehacer de los derechos humanos.

Nos presenta un trabajo de investigación, que realiza desde los inicios de los años noventa, cuando se crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luís Potosí (CEDH-SLP) y lo desarrolla posteriormente en su tesis de maestría en FLACSO.

El objetivo de este trabajo, es realizar una evaluación integral de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luís Potosí (CEDH-SLP),

que incluye tanto la dimensión normativa como el análisis de su desempeño y resultados, bajo parámetros internacionales, condiciones indispensables y/o atributos para que el *Ombudsman* logre su mandato y propósito fundamental: la eficiente defensa y promoción de los derechos humanos.

Este informe ofrece una perspectiva de conjunto del funcionamiento y resultados de la CEDH-SLP durante los quince años de su existencia (1993-2008), mediante la recopilación de sus informes anuales y el análisis de los mismos, a la luz de puntos de referencia e indicadores, que permiten evaluar su eficacia y conocer los retos que enfrenta.

Martín Faz realiza una investigación detallada del funcionamiento de la CEDH-SLP desde los parámetros internacionales con base en diversos materiales como el Informe del Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, realizados en 2005, para *"Evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos".*

Faz se sirvió de diversos estudios que había realizado y de una serie de herramientas que le permiten abordar múltiples áreas, que integrando los parámetros internacionales hace que esta investigación sea pionera en la materia, por el enfoque y por el periodo de estudio, prácticamente la vida de la CEDH-SLP.

Con esta contribución Martín Faz pasa del papel de destacado defensor a ser estudioso de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, la misma forma parte del proyecto Vigía Ciudadano del *Ombudsman*, investigación dirigida al fortalecimiento del vínculo entre la ciudadanía y el *Ombudsman*, que realiza la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) en colaboración con la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM (CUDH-UNAM) con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tiene por objetivos: el fortalecimiento de la participación ciudadana en la figura del *Ombudsman,* la promoción de la rendición de cuentas y favorecer un mejor conocimiento de estas instituciones del Estado para incidir en el fortalecimiento del estado de derecho.

Fruto de una amplia sinergia entre ONG, instituciones académicas y defensores de los derechos humanos del Estado de San Luís Potosí, otorga un papel activo a la sociedad civil frente a la figura del Ombudsman, para consolidar una participación efectiva de la misma en estas instituciones del Estado y coadyuvar, en consecuencia, al respeto y ejercicio de todos los Derechos Humanos. El presente texto es una valiosa aportación que enriquece la serie de estudios que conforman el Proyecto Ciudadano del *Ombudsman.*

Gloria Ramírez
Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos
Humanos de la UNAM y
Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

La aparición en la década de los noventa de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) en el sistema político y jurídico de México, significó una importante modificación al modelo político-institucional, al contribuir a extender la tradicional estructura tripartita de la división de poderes, ampliando la estructura de pesos y contrapesos, así como de rendición de cuentas.

Los órganos autónomos de protección y defensa de los derechos humanos han tenido un desarrollo y proliferación notable en nuestro país. Surgido el primero de ellos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en junio de 1990, en el marco de una grave crisis de legitimidad que el sistema político mexicano atravesaba luego de un controvertido proceso de elección presidencial, en el contexto del inicio de las negociaciones al Tratado de libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. A partir de las reformas al artículo 102 de la Constitución General, en el año 1992, se instituyeron en los Estados de la Federación organismos públicos de derechos humanos. En septiembre de 1992, se creó, por decreto del entonces gobernador interino del Estado de San Luis Potosí, Gonzalo Martínez Corbalá, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHSLP). Una serie de turbulencias políticas en las que por esos días se vio envuelta la entidad, debido al movimiento social conocido como "Navismo", afectaron la administración gubernamental, e impidieron la inmediata instalación de la CEDHSLP, por lo que no fue sino hasta abril de 1993 que Teófilo Torres Corzo, el sustituto de aquél, nombró al primer Titular del organismo comenzando su funcionamiento.

A lo largo de estos 15 años, ha desempeñado una labor caracterizada por su bajo impacto, burocratizada y poco eficaz en la protección de los derechos humanos, sin embargo, no se ha realizado una evaluación integral del desempeño de la misma.[1]

[1] Yo mismo realicé un *"Análisis de la Gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí: 1993-2003"* que se incluyó en el "Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman" de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Mayo del 2007, Méxi-

De acuerdo con algunos autores (Ackerman, 2007; Acuña, 2005) quienes señalan que la existencia de organismos autónomos ocupados de asegurar y velar el cumplimiento de algún elemento medular de la democracia —los derechos humanos en este caso— representa una de las manifestaciones más destacadas de la reforma del Estado y la consolidación de la democracia representativas. Si bien la aparición y proliferación de organismos autónomos representa un avance de la gobernabilidad democrática, es importante señalar que tales organismos deben cumplir para ello con una serie de características, elementos y atributos institucionales, políticos y sociales que les permita ser eficaces en su cometido.

La necesidad de evaluar el desempeño de los organismos autónomos de derechos humanos ha llevado a diversas instancias, tanto institucionales como académicas y de organismos de la sociedad civil a realizar diversos análisis en tal sentido. Así, en un proceso paulatino, en el que se entreveran investigaciones y análisis a nivel internacional, nacional y local, desde hace algunos años se realizan evaluaciones de gestión a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), mediante diversos parámetros, puntos de referencia e indicadores, sin que hasta ahora, exista un modelo acabado para tal fin.

Para el caso de los análisis nacionales respecto de la evaluación de desempeño y el análisis de gestión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), como se verá más adelante, existe una marcada tendencia a considerar primordialmente indicadores relativos a su mandato y, muy particularmente, a algunos de sus productos como las quejas, recomendaciones, conciliaciones, informes, etc., desde una perspectiva cuantitativa, sin explorar ni su impacto ni las causas de dicho desempeño. Si bien en tales estudios existen elementos que apuntan también hacia una evaluación normativa de la CNDH, la cual se realiza mediante el estudio de su estructura legal y el diseño institucional, con particular interés en el aprovechamiento amplio o restringido de sus atribuciones legales, más no en determinar en qué medida, tanto normativa como empíricamente, esto es, en la práctica, la CNDH reúne las condiciones o atributos mínimos que determinan si cuenta o no con los elementos suficientes para lograr su mandato y propósito fundamental, de acuerdo con estándares normativos internacionales que gozan de amplio reconocimiento en la comunidad mundial especializada en el tema.

En el nivel regional, tanto para el caso de San Luis Potosí como en el resto de las entidades, existe una menor aportación de estudios de

---

co, D.F., el cual es una evaluación específica de los resultados de la CEDH-SLP basada en los informes anuales del organismo.

las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH). Los trabajos que existen se apegan a las evaluaciones de desempeño y análisis de gestión, sin parámetros o estándares que permitan poner en perspectiva comparada su desempeño.

En tal sentido, la finalidad de este trabajo, es realizar una evaluación integral de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí (CEDH-SLP), que incluya tanto la dimensión normativa como el análisis de su desempeño y resultados, bajo los parámetros que a nivel internacional se estiman los apropiados para que una INDH reúna las condiciones o atributos indispensables para lograr su mandato y propósito fundamental: la eficaz defensa y promoción de los derechos humanos.

Igualmente se ofrece una perspectiva de conjunto del funcionamiento y los resultados de la CEDH-SLP durante los quince años de su existencia (1993-2008), mediante la recopilación de sus informes anuales y el análisis de los mismos, a la luz de los puntos de referencia e indicadores que, en el ámbito internacional, se estiman pertinentes y adecuados para evaluar la eficacia de los OPDH.

El argumento central es que, pese a que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí cuenta con buena parte de los mínimos estándares normativos señalados por los parámetros internacionales, en cuanto a naturaleza y mandato propuestos por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Consejo Internacional para Estudios en Derechos Humanos (ICHRP), para ejercer su función y cumplir sus metas, el análisis de su normatividad y sus informes permite advertir un desempeño poco eficiente y eficaz que parece más bien vinculado a una auto limitación en el ejercicio de sus facultades legales, entre otros elementos.

En este estudio también se verá como la falta de cierta adecuación normativa de la CEDH de San Luis Potosí a algunos de los estándares internacionales en la materia, incide en los resultados y el desempeño del organismo, y asimismo que el adecuado diagnóstico de su desempeño debe incluir tanto el análisis normativo como los resultados de su gestión, para encontrar las causas y factores que contribuyen al eficaz cumplimiento de sus objetivos: la protección y promoción de los derechos humanos dentro de su ámbito de acción.

La estructura del trabajo es la siguiente: el primer capítulo da cuenta del modelo conceptual propuesto por el ICHRP y la OACNUDH, se describen tanto los puntos de referencia y los tipos de indicadores para evaluar la eficacia de los INDH para, luego de una comparación con los análisis de gestión a organismos públicos de derechos humanos realizados a nivel nacional, establecer el por qué de la pertinencia de utilizar el modelo propuesto por los organismos internacionales.

El segundo capítulo trata se refiere al análisis normativo de la CEDH-SLP bajo los estándares internacionales propuestos en el modelo de la OACNUDH y el ICHRP. La parte sustancial de este capítulo radica en el análisis normativo del organismo a la luz de los puntos de referencia que los estándares internacionales propuestos establecen, para evaluar si desde tal perspectiva normativa la CEDHSLP reúne los requisitos mínimos indispensables para cumplir eficazmente con su misión de promoción y protección de los derechos humanos.

En el tercer capítulo, se analizan los resultados y el desempeño de la CEDH-SLP, en base a la totalidad de los informes anuales publicados por el organismo desde 1993 hasta el del 2007. Se agrupan, para tener una perspectiva de conjunto, los datos de los quince informes anuales, lo que en sí mismo constituye un aporte, toda vez que el propio organismo nunca ha elaborado un ejercicio de tal naturaleza que sirva de base para el análisis. Después se analiza la información del organismo en atención a algunos de los indicadores cuantitativos y cualitativos propuestos por el ICHRP y la OACNUDH, así como aquellos que han sido utilizados en los análisis de gestión a la CNDH realizados a nivel nacional, para evaluar en qué medida el desempeño de la CEDHSLP cumple con los estándares mínimos que una OPDH debe reunir. Al concluir, se realizan algunas consideraciones respecto de la eficacia del desempeño de la CEDHSLP.

En el cuarto y último capítulo apunto una serie de conclusiones respecto del análisis normativo y la evaluación del desempeño de la CEDH-SLP, abordando la forma en que ambas dimensiones se relacionan e inciden entre sí, poniendo en perspectiva el papel que tales dimensiones desempeñan en la eficacia de la CEDH-SLP, contribuyendo así a la evaluación integral del organismo. Finalmente desarrollo una serie de recomendaciones que, desde la perspectiva del estudio, ayudarían a mejorar tanto la normatividad como el desempeño del organismo para el eficaz cumplimiento de su misión: la protección y promoción de los derechos humanos en el Estado de San Luis Potosí.

CAPÍTULO 1.
EL ESTADO DEL ARTE

Estudios internacionales

Los estudios y análisis para evaluar el desempeño y la eficacia de los INDH es un área de trabajo e investigación reciente, como lo es la aparición y consolidación de tales organismos a nivel mundial, nacional y local. Si bien existen organismos autónomos de gran tradición como los *ombudsman* escandinavos, no es sino hasta la última década del siglo XX que tales instituciones se habían extendido a buena parte de las democracias contemporáneas. Hoy día, el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC) de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tiene registradas a 119 INDH, distribuidas en los diversos continentes de la siguiente forma: 29 en África; 25 en América; 20 en la región de Asía y el Pacífico y; 45 en Europa.[1]

En octubre de 1991, el entonces Centro de Derechos Humanos de la ONU organizó en la ciudad de París una reunión técnica internacional a fin de examinar y actualizar la información relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos, de la cual emergieron los principios normativos mínimos que deben reunir los INDH, los cuales fueron adoptados en marzo de 1992 por la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Desde entonces se conocen como los *Principios de París*, los cuales fueron también aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 en su resolución 48/134,[2] incluidos como un anexo.

Los *Principios de París* constituyen un amplio conjunto de recomendaciones sobre la función, estatuto y la composición de las INDH en aras de desempeñar su tarea de manera eficiente, y se agrupan en tres

[1] Ver su página web: http://www.nhri.net/nationaldatalist.asp

[2] Disponible en: http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/c600f1b246a1fdd880256715006495ae?Opendocument

ámbitos: a) su competencia y atribuciones; b) composición y garantías de independencia y pluralismo; y c) modalidades de funcionamiento y operación, donde se destaca la relación que deben tener con la sociedad civil.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a través del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC), a partir de octubre del 2006 acredita mediante examen a los INDH para evaluar su conformidad con los Principios de París e integrarse así a dicho Comité. El CIC ha creado un Subcomité de Acreditación, que realiza tal procedimiento, otorgando la siguiente clasificación:

Tipo	*Status*
A	Conforme a los *Principios de París*
B	Estatus de observador. No guarda plena conformidad con los *Principios de París* o la información presentada es insuficiente para tomar una determinación
C	No conforme con los *Principios de París*.

Cabe precisar que tal acreditación no constituye en sí misma una evaluación del desempeño de las INDH, sino un procedimiento administrativo de acceso al CIC que está aún en construcción, toda vez que los criterios y las normas de tal acreditación aún son objeto de análisis del CIC y del propio Subcomité, según el propio plan de trabajo 2007-2010 de su actual presidencia lo evidencia:

> ***Iniciativas clave***
> *(4) Fortalecer la composición del CIC mediante un proceso de acreditación más riguroso, independiente y transparente, y elaborar normas claramente definidas que permitan evaluar la admisibilidad de una INDH como miembro del CIC.*
> ***Plan de implementación de proyecto en tres (3) etapas***
> • *Establecer normas y criterios definidos para la acreditación de los miembros del CIC*
> o *Contratar un profesional para que revise y elabore criterios de acreditación para los miembros del CIC que permitan mejorar el proceso de adhesión de nuevos miembros.*
>
> (Plan de trabajo del Presidente del CIC para 2007-2010)[3]

[3] Disponible en: http://nhri.net/2008/ICCWorkplan2007-2010_SP.DOC.

Si bien los Principios de París, han representado el primer gran esfuerzo de estandarización de las INDH al señalar los principios normativos mínimos que deben reunir, no ofrecen indicadores para la evaluación de su desempeño. Ha sido necesario realizar otros análisis para definir con mayor precisión los puntos de referencia y los indicadores que permitan evaluar el desempeño y la eficacia de las INDH. Entre tales trabajos destacan los realizados por el *Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos* (ICHRP por sus siglas en inglés),[4] una organización internacional independiente creada en 1998 con el objeto de realizar investigaciones aplicadas a temas actuales relacionados con las políticas de los derechos humanos, y que desde 2003 cuenta con estatuto consultivo especial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

El modelo de la OACNUDH y el ICHRP

En este apartado se analiza y describe el modelo conceptual propuesto por el ICHRP y la OACNUDH, detallando los puntos de referencia y los tipos de indicadores que el modelo propone para evaluar la eficacia de los INDH, comparándolos con los análisis de gestión realizados a nivel nacional, y estableciendo la pertinencia de utilizar el modelo propuesto por los organismos internacionales.

El ICHRP ha elaborado dos valiosos estudios: *Desempeño y legitimidad: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* (2000), y *Evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* (2005), este último junto con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En el primero de los análisis realizados el estudio partía de la pregunta de por qué algunas INDH han tenido tan poca repercusión, pese a cumplir los Principios de París, mientras otras —las menos, ciertamente— gozan de amplio prestigio aunque no están estructuradas conforme a éstos. Concluye que la estructura formal de una institución nacional no determina su desempeño en la práctica, y establecía una serie de factores que, en cambio, sí determinan la eficacia y el éxito de las INDH:

> ***Cuentan con legitimidad ante la ciudadanía.*** *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.*

[4] International Council on Human Rights Policy. http://www.ichrp.org

Son accesibles. *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.*

Tienen una cultura organizacional abierta*- El público y las organizaciones asociadas deberían sentirse seguros de que serán los bienvenidos en las INDH y éstas los 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.*

Garantizan la integridad y calidad de sus integrantes*- La calidad de los/as integrantes, directivos/as y personal incide de manera vital en la eficacia de las INDH. Los buenos procedimientos para el nombramiento probablemente tengan como resultado integrantes independientes, profesionales y valientes. Los/as miembros y el personal no deberían estar estrechamente vinculados al servicio público.*

Tienen diversidad en los integrantes y personal. *Para ser abiertas y accesibles, las INDH 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 seleccionarse en base a sus méritos.*

Consultan con la sociedad civil. *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.*

Tienen un mandato amplio*. 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.*

Su competencia abarca todos los sectores*. La credibilidad de las INDH 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.*

Tienen la facultad de vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones. *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.*

Tratan sistemáticamente las cuestiones de derechos humanos*. Las INDH 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.*

Cuentan con suficientes recursos presupuestarios. *Las INDH a menudo son ineficaces por falta de recursos. El control sobre sus asignaciones presupuestarias debería ser independiente del gobierno en funciones. Los gobiernos y las legislaturas deberían asegurarse de que a las INDH se les*

asigne un presupuesto suficiente para realizar todas las funciones previstas en sus mandatos.

Desarrollan vínculos internacionales eficaces. *Las INDH pueden convertirse en un punto clave de encuentro entre los sistemas nacionales de derechos humanos y los órganos internacionales y regionales de derechos humanos.*

Además, las INDH con mandato para considerar las quejas individuales, son eficaces cuando:

Tramitan las quejas de manera rápida y eficaz. *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 INDH. 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.*

(ICHRP-OACNUDH 2005: 8-9)

En base de tales factores, el estudio posterior realizado en el 2005, estima que para evaluar y medir la eficacia de una INDH deben establecerse: a) ***puntos de referencia*** y b) ***indicadores***. (2005: 35)

Los puntos de referencia (*benchmarks*) son estándares que definen los atributos mínimos de las INDH relativos a su carácter y naturaleza, fundamento legal, integración y composición, mandato, financiamiento, rendición de cuentas, etc. Son estándares normativos mínimos que deben lograrse, en referencia a los *Principios de París*. Sirven para evaluar las características o atributos de las INDH y no para medir o indicar el nivel de su desempeño. Establecen, más bien, las condiciones mínimas que determinan si la institución cuenta o no con los elementos suficientes para lograr su mandato y propósito fundamental la: promoción y protección efectiva de los derechos humanos. De acuerdo con el ICHRP los puntos de referencia se relacionan con el *carácter o naturaleza de la institución*, su *mandato*, y su *rendición de cuentas* (ICHRP 2005: 13).

Los indicadores son, en cambio, medidas específicas que indican el grado de eficacia del trabajo de las INDH. *Son herramientas que miden el desempeño de las INDH con respecto a sus objetivos y puntos de referencia*. (ICHRP 2005; 10)

Entonces: *los puntos de referencia son estándares normativos mientras que los indicadores miden procesos dinámicos, y señalan cambios de rumbo o revelan tendencias.* (ICHRP 2005; 10 y 11)

En los siguientes cuadros del 1 al 3, se presentan y describen los diversos atributos contenidos en cada uno de los puntos de referencia del modelo, (1) el carácter de la institución, (2) su mandato, y (3) su

rendición de cuentas, así como los elementos y características de tales atributos propuestos por el estudio:

- Cuadro 1.-

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución	
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*
A. ***Independencia***.	***Rendición de cuentas al Parlamento***
	Duración del mandato de los/as integrantes: Los períodos largos no renovables ofrecen más garantías de independencia que los períodos cortos renovables. Un período de cinco años sería razonable.
	Remuneración adecuada
	No recibir instrucciones del gobierno
	Evitar los conflictos de intereses: romper sus vínculos con organizaciones públicas y particulares al asumir su puesto
	No establecer responsabilidad legal por acciones tomadas en su capacidad oficial: tener inmunidad a la acción legal por acciones que tomen de buena fe en su capacidad oficial. Esta protección se parece a la que se les concede a los jueces y juezas en la mayoría de los sistemas y es una garantía esencial para asegurar su independencia (pág. 15)
	Cooperación con las instituciones internacionales
	Independencia financiera.
	Recursos y personal suficientes
	Autoridad para contratar a personal
B. ***Instituidas por ley/ Constitución***	***Competencia en los estados federales***
C. ***Procedimientos de nombramiento*** No es deseable el nombramiento directo por parte del Ejecutivo. Los procesos deberían ser abiertos y transparentes. Los modelos apropiados de nombramiento incluyen:	***Nominación presentada por organizaciones de la sociedad civil***
	Nombramiento por el Parlamento.
	Nombramiento por otra institución autónoma.
D. Criterios para pertenecer a una institución nacional	***Garantizar la independencia***: excluir a funcionarios/as públicos o partidistas, especialmente si dependen económicamente del gobierno en turno. Establecer criterios claros, preferiblemente por ley, antes de que se hagan los nombramientos, y que tales criterios se ventilen en público y se sometan a discusión, en particular entre las organizaciones de la sociedad civil, antes de ser adoptados.

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución (continuación)	
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*
E. ***Composición*** de los/as integrantes de una institución nacional	Más allá de los criterios formales requeridos para pertenecer a una institución nacional, es esencial ***tomar en cuenta cuestiones de legitimidad pública***.
F. ***Habilidades profesionales*** y conocimiento en derechos humanos	Establecer criterios para pertenecer a una INDH, así como los procedimientos de reclutamiento del personal del organismo y la existencia de un servicio profesional de carrera.
G. ***Relaciones con la sociedad civil***	*Integrantes*
	Consejo. Esto cobra especial importancia en el caso de las instituciones de un/a solo/a integrante.
	Consultas… las INDH deberían consultar regularmente con la ciudadanía, con los organismos comunitarios, y con organizaciones especializadas en derechos humanos.
	Socios/as activos/as. involucrar a OSC en la implementación de algunos programas y actividades
H. ***Accesibilidad***	***Oficinas locales.*** Abrir oficinas locales en provincias o distritos
	Vínculos con organizaciones locales
	Delegar funciones a los/as representantes locales
	Ubicación de la oficina
	Acceso para personas con discapacidad y disponibilidad de interpretación
	Diversidad en el personal
	Consejeros/as o integrantes de orígenes diversos
	Actividades promocionales dirigidas a grupos desfavorecidos
	Divulgación de sus valores

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005: 14-20)

Como puede observarse al analizar los distintos atributos que el modelo atribuye al carácter o naturaleza de una INDH, nos remiten, en gran medida, al diseño o ingeniería institucional con la que debiera construirse una INDH. El análisis sobre el diseño institucional ha ocupado un importante papel entre los politólogos, particularmente en el periodo de la tercera ola de la democratización, cuando los países del Este de Europa abandonaron el modelo soviético y las naciones de América Latina vivieron importantes transiciones democráticas, luego de años de dictaduras y gobiernos militares. Esta perspectiva destaca la necesidad de diseñar reglas efectivas para el buen funcionamiento de las instituciones y el adecuado cumplimiento de sus fines políticos y sociales, particularmente respecto de la gobernabilidad en las nuevas democracias.

Si bien gran parte de tales estudios se centraron en la discusión sobre las diferencias entre los gobiernos de tipo presidencialista y los de tipo parlamentario, los sistemas de representación proporcional y los de representación directa, sistemas bipartidistas y multipartidistas, el análisis ha sido útil también para el diseño de los organismos autónomos que han caracterizado asimismo los recientes procesos de democratización en distintas latitudes.[5]

Como puede observarse en el cuadro 1, el dato más sobresaliente respecto del carácter de las INDH propuesto por el modelo del ICHRP y la OACNUDH es, sin duda, la naturaleza independiente y la autonomía que éstas debe tener en relación al Ejecutivo, y en general a cualquier forma de poder, pues de lo contrario su eficacia en la defensa de los derechos humanos estaría seriamente comprometida. Para el estudio, la independencia *es el atributo que sostiene de manera más evidente la legitimidad y credibilidad de una institución nacional, y de ahí, su eficacia* (2005: 14). Es por ello que la independencia no se refiere sólo al estatuto jurídico de la INDH, sino también a la forma en que se integra y compone mediante procedimientos abiertos y transparentes, en donde la sociedad civil y las organizaciones sociales que trabajan en el tema de los derechos humanos juegan un decisivo papel, así como a la autonomía financiera, los recursos y la infraestructura necesaria para realizar su labor.

- Cuadro 2.-

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución	
ATRIBUTO	*Contenido / característica*
A. Comentar leyes vigentes y proyectos de ley	*Facultad para examinar la legislación por iniciativa propia*
B. Vigilar situaciones de derechos humanos a nivel nacional	*Facultad para requerir la comparecencia de testigos/as y la presentación de pruebas*
	Facultad para visitar todo centro de privación de libertad

[5] MAINWARING, S. y SHUGART, M. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. En *Presidencialismo y democracia en América Latina.* SHUGART, Matthew Soberg. (Compiladores), Paidós, Buenos Aires. O´DONELL, G. (1998). Accountability horizontal". En *Política y derecho ¿se oponen la democracia y el constitucionalismo?* La Política, No. 4, octubre, Paidós. O´DONELL G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. En *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD.

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución (continuación)	
ATRIBUTO	*Contenido / característica*
B. Vigilar situaciones de derechos humanos a nivel nacional	*Mandato para vigilar los DESC y los derechos civiles y políticos*
	Autoridad para vigilar el cumplimento de los derechos humanos por parte de ***organismos privados*** *y públicos*
	Vigilar el desempeño de autoridades relevantes
	Facultad para iniciar indagaciones y publicar sus resultados
C. Vigilar y formular opiniones sobre el cumplimiento de las normas internacionales y la cooperación con órganos regionales e internacionales	*Las INDH no deberían rendir informes a órganos internacionales en nombre del gobierno.* No son dependencias del gobierno y deberían limitarse a asesorar y revisar los borradores de informes oficiales.
	Producción de informes paralelos sobre el cumplimiento de las obligaciones que establecen los tratados
	Divulgar información acerca de los mecanismos internacionales
D. Educar e informar en el campo de los derechos humanos	*Realizar campañas de sensibilización y educación para el público y los/as funcionarios/as públicos/as*
	Realizar cursos de capacitación para funcionarios/as públicos/as
	Campañas de sensibilización para los grupos más desfavorecidos
	Capacitación en derechos humanos
E. Recibir quejas o peticiones de individuos o grupos.	*Capacidad para recibir quejas en contra de órganos públicos*
	Capacidad para recibir quejas relacionadas con órganos privados que realizan funciones públicas
	Capacidad para recibir quejas de personas que no han sido directamente afectadas
	Facultad para actuar por iniciativa propia (suo motu) en relación con cuestiones individuales o colectivas
	Responder sin demora a las quejas
	La investigación de violaciones graves no debería prescribir

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución (continuación)	
ATRIBUTO	*Contenido / característica*
E. Recibir quejas o peticiones de individuos o grupos.	*Emplear personal con habilidades profesionales de investigación.* Por ejemplo, no se deberían reclutar investigadores/as cedidos/as temporalmente por la policía para investigar casos de malas conductas por parte de la policía.
	Facultad para obligar a testigos/as a declarar, para requerir la presentación de pruebas y para realizar investigaciones en el lugar de los hechos.
	Facultad para proteger a testigos/as. Deberían poder recomendar la suspensión de funciones de los/as oficiales que se encuentren bajo investigación por violaciones de derechos humanos. Esto a su vez garantiza que estos/as oficiales no tengan influencia sobre los/as testigos/as o quejosos/as.
	Facultad para exigir a las autoridades a responder a sus recomendaciones
	Facultad para recomendar la reparación de daños para las víctimas de violaciones de derechos humanos. La reparación toma la forma de una restitución (regreso a la situación que imperaba antes de que ocurriera la violación), rehabilitación y/o indemnización (material)
	Autoridad para llevar las recomendaciones a los tribunales para que las hagan valer
	Remisión de quejas que quedan fuera de su mandato, a otras autoridades
F. Vigilar el cumplimiento de su asesoría y recomendaciones por parte del gobierno	

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005: 21-26)

El cuadro 2 describe los atributos, características y contenidos del punto de referencia relativo al *mandato* de las INDH, del modelo de la OACNUDH y el ICHRP. Como puede apreciarse en el cuadro, el mandato se refiere a los objetivos, alcances y funciones de las INDH, es lo que se espera de ellas mediante un adecuado funcionamiento. El contenido de los atributos tiene que ver con los alcances y las facultades con que cuenta para vigilar la situación de los derechos humanos, educar y promoverlos y, muy particularmente, con recibir quejas y denuncias respecto de violaciones a los mismos. Dotar a las INDH de atribuciones

y facultades que le permitan recabar la información y pruebas que necesiten para cumplir eficazmente esta función, es uno de los elementos más destacados en el modelo del ICHRP y la OACNUDH. Un mandato amplío es preferible a uno restringido, no sólo en cuanto a las atribuciones y facultades, sino también respecto del campo de los derechos humanos que una INDH debe abarcar, de ahí que el modelo también destaca la necesidad de que tales instituciones sean competentes en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y no solamente en los derechos civiles y políticos.

- Cuadro 3.-

PUNTO DE REFERENCIA: Rendición de cuentas	
ATRIBUTO	*Contenido / característica*
A. Informes anuales sobre todos los aspectos de su trabajo	*Asegurar la amplia disponibilidad de los informes en diferentes formatos*...hay que presentarlos en el (los) principal(es) idioma(s) nacional(es) y en diferentes formatos para que sean accesibles a un público amplio. Se debe considerar la elaboración de breves resúmenes, para los medios de comunicación y presentaciones públicas
	Garantizar que los informes cubran todos los asuntos importantes. El público y las demás partes involucradas deberían conocer (y evaluar) el contenido del trabajo de las INDH...estos deberán ser detallados y sustanciales, no solamente formales.
	*Los informes de las instituciones nacionales deberían someterse a un examen minucioso, p*or parte del Congreso
	Informes sobre presupuestos
	Autoridad para comunicar públicamente la asesoría dirigida al gobierno
B. Consultas periódicas con todas las partes involucradas	Consultar con la sociedad civil y otros órganos relevantes en todas las etapas de la planificación y ejecución de sus programas. Los planes estratégicos deberían someterse a discusión
	Publicar los memoranda de entendimiento con las partes involucradas

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005)

Como puede advertirse en los atributos, su contenido y características apuntados en el anterior cuadro, la transparencia de gestión, tanto en materia administrativa como en las funciones que le son propias, forman parte del tercer punto de referencia planteado por el modelo aquí desarrollado, la *rendición de cuantas*. La rendición de cuentas es la traducción del concepto inglés *accountability*, que no tiene un equivalente preciso en castellano, y que ha sido traducido como *control*, o como *fiscalización* y hasta como *responsabilidad*, para ser finalmente traducido de un modo más común como "rendición de cuentas". Cabe aclarar que hay matices que separan los conceptos. Por su parte la *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, mientras que "rendición de cuentas" parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del gobernante que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad u obligación. Así que una mejor traducción de *accountability* sería la rendición *obligatoria* de cuentas. En su acepción original significa, entonces, tanto ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo, como ser responsable ante alguien que tiene el derecho de ser reportado, recibir explicaciones y justificaciones. Una INDH sin una adecuada rendición de cuentas, y sin una gestión transparente resulta ineficaz para la sociedad.

La serie de atributos que componen los anteriores *puntos de referencia*, —carácter, mandato y rendición de cuentas— son susceptibles de ser objeto de evaluación mediante el establecimiento de *indicadores* de naturaleza cuantitativa y cualitativa respecto de tres aspectos: *resultados*, *desempeño* e *impacto*.

1. *Los **indicadores de resultado*** muestran lo que se ha hecho. Miden cosas como el número de quejas atendidas, talleres realizados, personas capacitadas o leyes revisadas.
2. *Los **indicadores de desempeño*** muestran cómo se realizaron las actividades.
3. *Los **indicadores de impacto*** muestran hasta qué punto las actividades tuvieron un impacto positivo en el disfrute de los derechos humanos.

Respecto del establecimiento de indicadores, cabe considerar una serie de señalamientos observados también por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), en su *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*. En dicho documento el tema de los *indicadores* en materia de derechos humanos, se aborda respecto de la evaluación y medición de los compromisos de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones adquiridas por su

adhesión a los diversos instrumentos internacionales que han signado, y no en cuanto a la evaluación del desempeño de las INDH. Hay algunos señalamientos metodológicos interesantes que pueden servir para el objeto de estudio de este análisis, toda vez que en ese documento *"se presenta el esbozo de un marco conceptual y metodológico para la elaboración de indicadores que permitan vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos por los Estados Partes"*. (Pág. 2)

El documento es resultado de la 5ª Reunión de los comités que son órganos creados según tratados de derechos humanos, y la 18ª Reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebradas en Ginebra, Suiza, del 19 a 21 de junio, y el 22 y 23 de junio del 2006, respectivamente.

Entre los elementos conceptuales y metodológicos a considerar respecto de la elaboración de indicadores se, resalta que…

> *La demanda de indicadores adecuados no responde únicamente a la necesidad de vigilar el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos por los Estados Partes, sino también a la necesidad de contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas, articular y presentar reclamaciones sobre las entidades encargadas y formular las políticas y programas públicos necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos. En este intento de hacer que la presentación de informes, la aplicación de los tratados de derechos humanos y la vigilancia de su cumplimiento resulten más* ***eficaces*** *y* ***eficientes*** *está el entendimiento de que es preciso abandonar el uso de estadísticas generales, cuya pertinencia para estas tareas suele ser indirecta y poco clara, y utilizar indicadores específicos que, al estar incorporados en el correspondiente marco normativo de derechos humanos, pueden ser aplicados e interpretados fácilmente por los usuarios potenciales.* (Pág. 2) (Subrayado de la redacción)
>
> *Para que los indicadores cuantitativos sean instrumentos eficaces en la vigilancia de la realización de los derechos humanos deben estar afianzados en un marco conceptual que tenga en cuenta las preocupaciones y objetivos de ese proceso. La necesidad de una base conceptual adecuada radica en poder contar con una lógica para definir y diseñar los indicadores pertinentes y no reducir esa labor a una mera lista de posibles opciones****2****. También es importante que tales indicadores estén definidos explícitamente y con precisión, sobre la base de una metodología aceptable de recopilación y presentación de datos, y se utilicen o puedan utilizarse de forma periódica. Es igualmente importante que sean adecuados al contexto en que se aplican. Si no se cumplen estos requisitos, los Estados Partes pueden no encontrar viable o siquiera aceptable el uso de indicadores cuantitativos.* (Pág. 3) (Subrayado es de la redacción)
>
> En el contexto del presente documento los indicadores de derechos humanos brindan ***informaciones concretas sobre el estado*** *de un aconteci-*

miento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan ***para evaluar y vigilar*** *la promoción y protección de los derechos humanos.*[6] (Pág. 3) (Subrayado de la redacción)

Los indicadores pueden ser ***cuantitativos*** *o* ***cualitativos****. En la primera categoría se consideran los indicadores en sentido estrecho como equivalentes de "estadísticas" y en la segunda, como de uso más general "de actualidad", ya que abarcan cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho. En este documento la expresión "indicador cuantitativo" se utiliza para designar cualquier clase de indicadores que se expresen o puedan expresarse en forma cuantitativa, como por ejemplo los números, los porcentajes o los índices*[7]*... Estos dos usos principales de la palabra "indicador" en la comunidad que se ocupa de los derechos humanos no reflejan dos enfoques opuestos. Dada la complejidad de evaluar el cumplimiento de las normas de derechos humanos, toda información cualitativa y cuantitativa pertinente es potencialmente útil.*[8] *Los indicadores cuantitativos pueden facilitar las evaluaciones cualitativas al medir la magnitud de determinados acontecimientos. A su vez, la información cualitativa puede complementar la interpretación de los indicadores cuantitativos. En efecto, la elección de un determinado tipo de indicador en una evaluación depende, en primer lugar, de los requisitos y las necesidades del usuario. En el presente documento se examinan esencialmente los indicadores cuantitativos que, en virtud de su definición y presentación y de la metodología utilizada para generar los datos, resultan particularmente adecuados para apoyar la evaluación del cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones dimanantes de los tratados internacionales de derechos humanos.* (Pág. 4-5) (Subrayado de la redacción)

Finalmente, el estudio aborda una serie de señalamientos a considerar para la determinación de indicadores cuantitativos:

[6] [Nota 3 del documento original] *Esta definición sigue una formulación utilizada por el Relator Especial Paul Hunt en sus diversos informes a la Comisión de Derechos Humanos. Véase, por ejemplo, A/58/427, sec. II.*

[7] [Nota 4 del documento original] *Las tres expresiones, a saber indicadores cuantitativos, estadísticos o numéricos suelen ser intercambiables.*

[8] [Nota 5 del documento original] *Los indicadores de derechos humanos también podrían definirse como indicadores* objetivos *o* subjetivos. *Esta distinción no se basa necesariamente en la consideración de si se utilizan o no métodos fidedignos o reproducibles de recopilación de datos para definir los indicadores, sino que depende, idealmente, del contenido de la información que ofrezcan los indicadores en cuestión. Así, los objetos, los hechos o los acontecimientos que en principio pueden observarse o verificarse directamente (por ejemplo, el peso de los niños y el número de presuntos casos de muertes violentas) se definen como indicadores objetivos. Los indicadores que se basan en percepciones, opiniones, evaluaciones o juicios expresados por personas se definen como indicadores subjetivos.*

> *Para que resulten útiles al vigilar la aplicación de los tratados de derechos humanos, los indicadores cuantitativos han de definirse de forma explícita y precisa, sobre la base de una metodología aceptable de recopilación, tratamiento y difusión de datos, y han de poder utilizarse de forma periódica. La principal cuestión metodológica guarda relación con las fuentes de datos y la creación de mecanismos y criterios para la selección de indicadores, y la flexibilidad del marco para admitir indicadores contextualmente pertinentes.* (Pág. 12-13)

También establece una serie de criterios, esquematizados en el siguiente cuadro:

- Cuadro 4-

Criterios para selección de indicadores cuantitativos	• Ser pertinentes, válidos y fiables
	• Ser simples, oportunos y poco en numerosos
	• Estar basados en información *objetiva* y en mecanismos de generación de datos
	• Prestarse al desglose por sexos, edad y sectores vulnerables o marginados de la población

(Cuadro: elaboración propia en base a OACNUDH: 2006)

En concordancia con las anteriores observaciones, el modelo de la OACNUDH y el ICHRP, con la finalidad de establecer si las INDH están alcanzando los puntos de referencia, se deben desarrollar indicadores tanto cuantitativos como cualitativos de sus resultados, desempeño e impacto. Los indicadores, medidas específicas que indican el grado de eficacia del trabajo de las INDH... *Son herramientas que miden el desempeño de las INDH con respecto a sus objetivos y puntos de referencia*. (ICHRP 2005; 10).

Los indicadores, para ser útiles, deben ser confiables y válidos, para lo cual adquiere particular importancia la relevancia y fidelidad de los datos y la información que proporcionan.

Respecto de los indicadores cuantitativos el estudio advierte de la necesidad de seleccionarlos con cuidado y evaluarlos críticamente para evitar su uso indiscriminado:

> Los indicadores cuantitativos son atractivos porque, en principio, son comparables y verificables. En la práctica sin embargo no es tan fácil utilizarlos. Números que parecen sencillos y comparables no siempre lo son. Además, al componerse de números, los datos cuantitativos dan la impresión de brindar información objetiva.

Los indicadores cuantitativos pueden tener dos deficiencias mayores:

- *Se pueden utilizar simplemente porque son mensurables, sin considerar a fondo si brindan información útil y relevante acerca del tema tratado.*
- *La única manera de comprender adecuadamente complejos procesos sociales, políticos y legales es mediante el análisis cualitativo. En el mejor de los casos, las mediciones cuantitativas ofrecen fotografías de cómo están las cosas en un momento dado; en el peor de los casos, engañan porque no reflejan los procesos dinámicos del cambio.*

(ICHRP y OACNUDH 2005: 29)

De acuerdo con el estudio, las INDH pueden y deben utilizar indicadores para evaluar o medir el estado que guardan los derechos humanos en el ámbito de su competencia, así como su propio desempeño e impacto en la situación de los derechos humanos. Asunto clave es la realización de un diagnóstico sobre la situación que guardan los derechos humanos, pues tal diagnóstico es el cuadro de referencia básico que le permitirá a la propia INDH evaluar sus resultados, desempeño e impacto, de lo contrario, buena parte de la información que genere será de difícil interpretación, sino es que hasta irrelevante. ¿Cómo, por ejemplo, debe interpretarse el aumento o la disminución de las quejas que recibe un organismo? ¿Cómo un éxito o un fracaso de sus acciones? Cualquier indicador, sea cuantitativo o cualitativo, está sujeto a una interpretación, los indicadores no hablan por sí solos; hay que contextualizarlos e inferir sus resultados en relación a un punto de referencia.

Sin un diagnóstico o evaluación sobre la situación que guardan los derechos humanos, que ofrezca el marco de la actuación de un organismo protector y promotor de los mismos, es difícil ser concluyente respecto de los datos e informaciones que de su gestión pueda elaborar. Y los datos mismos que el trabajo del organismo genere, deben estar encaminados a la elaboración de tal diagnóstico.

Es necesario considerar también que, para el caso de los indicadores de desempeño, es particularmente importante que éstos se integren *plenamente a los procesos de planificación, implementación y evaluación* del organismo (ICHRP y OACNUDH: 38).

Estudios nacionales

A nivel nacional existen una serie de análisis académicos y de investigación aplicada, relativos a la evaluación del desempeño de las INDH, referidos a la gestión y desempeño de la CNDH.

De acuerdo con Ackerman (2007) quien recoge aportes teóricos de diversos autores,[9] el desempeño institucional de un organismo autónomo puede evaluarse mediante el análisis de, cuando menos, cuatro diferentes dimensiones:

1. ***Estructura del organismo***. *Interna*: se refiere al análisis de en qué medida las líneas de autoridad y las relaciones de rendición de cuentas dentro del organismo se encuentran claramente definidas, unificadas y operando eficientemente. *Externa*: refiere al grado de autonomía que el organismo tiene respecto de influencias exteriores que puedan impedir y hasta corromper sus actuaciones. Se refiere, además, al alcance de sus atribuciones jurídicas en relación a obligar y/o influir en otros organismos e instituciones para actuar apegados al mandato otorgado al organismo, en este caso la protección de los derechos humanos. La estructura interna y externa hacen referencia al concepto de *"fortaleza institucional bruta"* en los términos de las categorías clásicas de Huntington "complejidad", "autonomía" y "coherencia".
2. ***Funcionamiento***. Eficiencia y flexibilidad de los procedimientos administrativos formales e informales. Los elementos claves en el análisis del funcionamiento son: a) identificar el modelo de funcionamiento del organismo, en términos de la relación que existe entre los objetivos fijados y los medios disponibles para llevarlos a cabo, atendiendo a la racionalidad que subyace en tal relación, en los términos de si es una racionalidad exhaustiva (Weber) o limitada (Herbert Simons), o si ocurren procesos de naturaleza incremental (Lindblom) o del tipo "bote de basura" de March y Olsen. (Aguilar, 2003; 46 y Villarreal 2007; 4-6); b) la eficiencia en la supervisión de los superiores a los subordinados (Moe, 1984); c) identificar si el organismo responde a los intereses y objetivos fijados o, si por el contrario, lo hace en base a intereses y actores ajenos (Stigler, 1971)
3. Los ***productos*** identificables elaborados por el organismo, para el caso de la CEDH-SLP: informes anuales, informes especiales, revistas, recomendaciones, procedimientos de "conciliación", expedientes de quejas; etc.
4. El ***impacto*** en la sociedad. Cuándo y cómo la sociedad se ve afectada de forma positiva (o negativa) como resultado de las funciones del organismo.

Así, de acuerdo al autor, hay diversas formas de evaluar el desempeño institucional de acuerdo a diferentes combinaciones de estas cuatro

[9] Bovens, 1998; Chibber, 2002; Maor 2004; March y Olsen 1972; Moe, 1984; Stigler, 1971; Barzelay, 1997; Moreno, Crisp y Shugart 2003.

dimensiones. Barzelay (1997) establece tres modalidades: la *auditoría tradicional* que privilegia las 2 primeras: estructura y funcionamiento; la *evaluación de programas*, en cambio, las otras dos: los productos y el impacto; y una tercera que llama *"auditoría del desempeño"* o *"evaluación al desempeño"* que se sitúa en un punto medio, al abarcar toda la "cadena de valor" de la acción gubernamental incluyendo las 3 primeras dimensiones, pero realizando sólo un análisis parcial del impacto.

Existen en México una serie de análisis específicos respecto de la CNDH, realizados por diversas instancias académicas y de la sociedad civil, tales como *Proyecto Atalaya* del ITAM, Proyecto *"Vigía Ciudadano del Ombudsman"* de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, Comisión de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. y el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro", A.C, entre otros, que han puesto particular énfasis en el estudio de sus productos y resultados. Aunque en en tales estudios existen elementos que apuntan hacia una evaluación normativa de la CNDH, está se realiza mediante el estudio de su estructura legal y el diseño institucional, con particular interés en analizar el aprovechamiento amplio, o no, de sus atribuciones legales, más no en analizar o determinar en qué medida, tanto normativa como empíricamente, esto es, en la práctica, la CNDH reúne las condiciones o atributos mínimos que determinan si la institución cuenta con los elementos suficientes para lograr su mandato y propósito fundamental, de acuerdo con estándares normativos internacionales que, hasta el momento, gozan de amplio reconocimiento en la comunidad internacional especializada en el tema.

En tales estudios existe una marcada tendencia a considerar indicadores relativos a su mandato y muy particularmente a algunos de sus productos como las quejas, recomendaciones, conciliaciones, informes, etc., desde una perspectiva cuantitativa, sin explorar su impacto ni las causas de dicho desempeño.

Por otra parte, no en todos los estudios se usa específicamente el término de "indicadores" o "puntos de referencia" en el sentido utilizado por el ICHRP (2005), más bien, se utilizan y analizan diversos criterios o aspectos para evaluar la gestión o el desempeño de la CNDH que, en términos generales, coinciden con alguna denominación de puntos de referencia e indicadores propuestos por el ICHRP.

A continuación, se describen algunos de los indicadores utilizados en este tipo de estudios, señalando la instancia académica o de la sociedad civil que los propone y utiliza para el análisis del desempeño de la CNDH:

Comisión Mexicana de Defensa
y Promoción de los Derechos Humanos.

a) Legitimidad que emana principalmente de:

- el adecuado ejercicio institucional de sus facultades
- el cumplimiento puntual de sus funciones
- el aprovechamiento amplio de sus atribuciones legales
- el uso justificado de recursos económicos y materiales
- reconocimiento social
- prestigio de su titular

b) Participación y relación con las organizaciones de la sociedad civil
c) Calificación adecuada de los hechos violatorios de los derechos humanos
d) Uso y aplicación adecuados de los instrumentos internacionales de derechos humanos en sus los mecanismos de protección: recomendaciones, amigables composiciones, informes, informes especiales, recomendaciones generales, medidas precautorias

Programa Atalaya ITAM.

1. ***El análisis de la atención a las quejas presentadas ante la CNDH.***
   Atención a quejas
   - Apertura,
     - Expedientes atendidos
     - Expedientes abiertos por presunta violación a los derechos humanos
   - Composición
     - Por autoridad responsable
     - Por tipo de violación a derechos humanos
   - Calificación de las quejas (*voces o tipos de calificación*) variaciones en la tipificación
   - Calidad en la substanciación de los expedientes de queja
   - Causas de conclusión de los expedientes de queja
     - Procedimiento de "Conciliación": forma de inicio; análisis y valoración de pruebas presentadas por autoridades; reparación del daño; consulta y consentimiento del quejoso; medidas preventivas y cautelares; tiempo de tramitación y plazos; colaboración de las autoridades; resultados obtenidos;

2. ***La valoración de las recomendaciones que emite el propio Organismo.***
Emisión de recomendaciones
   - Número y composición de las recomendaciones
     - Composición de las recomendaciones en razón de la autoridad destinataria
     - Relación entre destinatarios de quejas y destinatarios de recomendaciones
     - Relación entre tipo de queja por violación a derechos humanos y recomendaciones por tipo de violación a derechos humanos.
   - Observaciones sobre la calidad de las recomendaciones.
   - Cumplimiento de las recomendaciones
   - Facultades no ejercidas de la Comisión que derivan en impunidad
   - El contenido de las recomendaciones es discontinuo y disperso en la determinación de la responsabilidad de las autoridades, las sanciones, el pago de la indemnización, el reconocimiento del daño moral y las acciones restitutorias.
   - Cumplimiento de las recomendaciones. No existe respaldo que documente públicamente el seguimiento puntual y sistemático del cumplimiento de las recomendaciones ni tampoco de las actuaciones realizadas para cumplir con los acuerdos alcanzados al concluir los expedientes, por conciliación o por recomendación no admitida

3. ***El examen de las propuestas legislativas de la CNDH.***
Contribuciones legislativas de la CNDH

4. ***Autonomía***
   - Diseñar y aplicar indicadores cuantitativos y cualitativos para identificar aciertos y desvíos en el ejercicio de su autonomía
   - Iniciar las acciones legales necesarias para fortalecer su autonomía, entre ellas una demanda de amparo en contra de su Reglamento Interno por excluir a las víctimas en los procesos de conciliación
   - Impulsar la eficaz intervención de la CNDH en temas clave de derechos humanos, por medio de la presentación de quejas
   - Evaluar la independencia de la CNDH con respecto al gobierno de México, cuando éste o la Comisión interactúan con agencias internacionales.

5. **Transparencia**

6. **Análisis de los Programas y actividades de la CNDH**

7. **Proyectos de investigación**

8. **Labor del Consejo Consultivo**

9. **Facultades de su mandato no ejercidas:**
   - número de apertura de expedientes de oficio
   - reapertura de expedientes de queja en caso de incumplimiento de acuerdos o por la aportación de nuevos elementos
   - falta de acciones publicitarias en las entidades donde no se aceptan las recomendaciones
   - número y suficiencia de propuestas legislativas y reformas administrativas
   - número de formulación de denuncias y quejas desde el momento en que tiene conocimiento de la probable comisión de un hecho delictivo o de una falta administrativa
   - número de instauración de responsabilidad administrativa ante la falta de colaboración de las autoridades
   - número de **denuncias de hechos ante el ministerio público o**
   - **número quejas promovidas ante las autoridades administrativas**.
   - número de recomendaciones en las que solicita la reparación del daño.

10. ***Capacitación***

11. ***Evaluación del impacto***
   - Evaluar el impacto del Organismo en la modificación de políticas públicas y en la solución a problemas de derechos humanos.
   - Estudio de casos de no aceptación o no cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH
   - Evaluar la percepción gubernamental respecto a la CNDH, así como los resultados de los procedimientos de responsabilidad administrativa como consecuencia de recomendaciones o procedimientos de conciliación
   - Aproximación a un diagnóstico de carácter empírico sobre el efecto de las actuaciones y omisiones de la CNDH en la incidencia de violaciones a los derechos humanos en las prisiones federales, las estaciones migratorias, así como en los servicios de seguridad pública

12. ***Análisis del contenido y presentación del Informe Anual de Actividades de la CNDH***

Centro PRO-DH

1. Eficacia
   - Criterios cuantitativos para la evaluación del desempeño institucional
     a) número de quejas recibidas;
     b) número de medidas cautelares solicitadas;
     c) número de recomendaciones emitidas;
     d) número de "amigables composiciones";
     e) número de informes especiales;
     f) relación entre el número de quejas y el número de medidas cautelares; g) relación entre el número de quejas y el número de recomendaciones

   - Criterios cualitativos
     a) ¿qué tanto la CNDH ha logrado modificar la percepción generalizada de que todos los organismos de derechos humanos, tanto públicos como no gubernamentales, defendemos delincuentes?
     b) ¿cómo ha logrado integrar en los programas del sistema educativo, en todos los niveles, aspectos de los derechos humanos?
     c) ¿qué resultados puede aportar sobre programas de capacitación en los diversos cuerpos de seguridad, tanto del ejército federal como la diversidad de policías?

2. Eficiencia institucional

3. Efectividad

Como puede apreciarse, la mayoría de los indicadores señalados por Ackerman y los diferentes análisis de gestión de la CNDH, anteriormente indicados, son susceptibles de asociarse a alguno de los puntos de referencia del ICHRP (2005), en calidad de indicador, según sea el caso, cuantitativo o cualitativo.

En los estudios nacionales, hay una marcada tendencia, en la evaluación del desempeño de la CNDH, a considerar indicadores relativos a su mandato y sus productos: quejas, recomendaciones, conciliaciones, informes, etc., y ofrece pocos y escasos indicadores respecto del impacto.

En este análisis he decidido utilizar la propuesta del ICHRP y la OACNUDH, que definen y precisan una serie de puntos de referencia e indicadores, por considerar que ofrece, en un *continnum* de atributos máximos y mínimos referidos a los principios normativos e indicadores de desempeño de las INDH, un más amplio espectro que permite su

análisis integral tanto normativo como empírico. Igualmente ofrece un marco teórico de mayor precisión conceptual para el desarrollo de indicadores empíricos que resulta más útil para el estudio, tanto normativo como de gestión, del desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, objeto de estudio de este trabajo. Cabe precisar que tal propuesta es aplicable a cualquier otro OPDH, tanto a nivel estatal como a la CNDH. Mi interés por aplicarlo a la CEDH-SLP resulta de ser tal ámbito estatal el que corresponde a mi actividad académica así como de activista en este ámbito.

CAPÍTULO 2.
EVALUACIÓN NORMATIVA DE LA CEDH-SLP

En este capítulo toca analizar ahora a la CEDH-SLP, a la luz de los puntos de referencia que los estándares internacionales propuestos establecen, y que han sido desarrollados en el capítulo anterior, para evaluar si desde tales referentes ésta reúne los requisitos normativos mínimos indispensables para cumplir eficazmente con su misión de promoción y protección de los derechos humanos. Para ello he elaborado una serie de cuadros comparativos de cada uno los puntos de referencia, sus atributos y contenido, del modelo de la OACNUDH y el ICHRP con la normatividad del organismo expresada en la *Constitución Política del Estado de San Luis Potosí*, la *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos* y el *Reglamento de la Ley* de la CEDH. Los elementos que aparecen en blanco dentro de los cuadros significan que en la normatividad de la CEDH-SLP no se encontró elemento normativo alguno que corresponda a los atributos y contenidos señalados en los puntos de referencia establecidos en los estándares normativos internacionales propuestos.

De entrada, debe señalarse que en mayo del 2006 se realizó una importante modificación al artículo 17 de la Constitución del Estado, que sustenta la existencia de la CEDH-SLP, para otorgarle *plena autonomía presupuestal, técnica y de gestión*, y sin embargo la *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos* no ha sido modificada para adecuarse a la reforma.[1] En cuanto al Reglamento de la Ley, continúa vigente el aprobado en mayo de 1997,[2] el cual ha sido afectado por la aprobación en 2007 de dos *Lineamientos*, uno sobre los Trabajos del Consejo y otro sobre la nueva Dirección de Educación y Capacitación, que derogaron algunos de sus artículos.[3] Tales lineamientos, sin embargo, no han sido publicados en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí.

[1] La actual ley de la CEDH-SLP fue promulgada en marzo de 1997 y su última modificación data de junio de 1999. Existió una ley previa de septiembre de 1992.

[2] Fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 9 de mayo de 1997.

[3] Oficio OFICIO ST-29/2008 de la Secretaría Técnica del Consejo, del 19 de mayo del 2008, elaborado con ocasión de una solicitud de información mediante la Ley de Transparencia interpuesta por el autor

Carácter y naturaleza de la institución

El primer punto de referencia a estudiar es el de la naturaleza o carácter de la institución que, de acuerdo al análisis realizado (ver cuadro 1) contiene siete atributos entre los que destaca el de la independencia. Sin embargo, cabe señalar que los diversos atributos que componen el punto de referencia guardan relación entre sí, toda vez que los criterios y el procedimiento para el nombramiento de los integrantes de la institución, la composición de la misma, las relaciones con organizaciones de la sociedad civil y su estatus jurídico son los que, entre otros elementos, generan las condiciones para la efectiva independencia y autonomía del organismo, dotándola de elementos adecuados para su efectivo ejercicio.

A continuación, y para un mejor análisis, se realiza una serie de cuadros en los que se desglosa por separado cada uno de los atributos con sus respectivos contenidos y se les compara con la normatividad de la CEDH-SLP. Como se advirtió, los espacios que aparecen en blanco dentro de los cuadros significan que en la normatividad del organismo no se encontró elemento alguno coincidente o equiparable a los atributos y contenidos señalados en los puntos de referencia establecidos en los estándares normativos internacionales utilizados.

- Cuadro 5-
Independencia del organismo

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*CONSTI-TUCIÓN*	*LEY DE LA CEDH*	*REGLAMENTO INTERNO*
A. Independencia.	***Rendición de cuentas al Parlamento***		Art. 15 fracción V y 51 señalan la obligación de enviar anualmente un informe, se incluye al Ejecutivo y al Consejo.	Art. 139.
	Duración del mandato de los/as integrantes: Los períodos largos no renovables ofrecen más garantías de independencia que los períodos cortos renovables. Un período de cinco años sería razonable (pág. 14)		Artículo 11, por 4 años y una reelección	Art. 27. Remite a la Ley
	Remuneración adecuada			
	No recibir instrucciones del gobierno		Art 6 fracción IX Elaboración propia de Reglamento Interno, a propuesta del Presidente (Art 15 fracción X), y aprobado por el Consejo (Art. 19 Fracción II)	Art. 4. *"En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, el Organismo no recibirá instrucciones de servidor público alguno"*
	Evitar los conflictos de intereses: romper sus vínculos con organizaciones públicas y particulares al asumir su puesto		Art. 12 Incompatibilidad con otros cargos de la administración pública, organismos privados y la propia profesión	

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución (continuación)				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*CONSTI-TUCIÓN*	*LEY DE LA CEDH*	*REGLAMENTO INTERNO*
	No establecer responsabilidad legal por acciones tomadas en su capacidad oficial:		Art 13. No sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa Art. 14. El Presidente es sujeto de juicio político Art. 19 fracción VII. El Consejo puede solicitar al Congreso destitución del Presidente de la CEDH	Art. 10. *"no estarán obligados a rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales o administrativos y el testimonio se encuentre relacionado con el tratamiento de las quejas"*
	Cooperación con las instituciones internacionales			Sólo en materia de educación (No. 3.3.6. y 3.5.1.3 de Lineamientos de la Dirección de Educación y Capacitación)
	Independencia financiera.	Art 17	Art. 15 fracción IX y 64. Elaborar anteproyecto presupuestal e informe anual Art. 19 fracción V y VI. Aprobación por el Consejo del informe del ejercicio y del proyecto de presupuesto. Art. 63. La CEDH *contará con patrimonio propio. El Gobierno Estatal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros necesarios para su debido funcionamiento*	

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución (continuación)				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*CONSTI-TUCIÓN*	*LEY DE LA CEDH*	*REGLAMENTO INTERNO*
	Recursos y personal suficientes		Art. 5 fracc. IV y V. Ocho Visitadores y el personal profesional, técnico y administrativo necesarios para la realización de sus funciones. Art. 63. (Ver cuadro anterior)	Art. 54. *El Organismo contará hasta con cinco Visitadurías Generales.* Art. 59. Desglosa el personal con que podrá contar cada Visitaduría.
	Autoridad para contratar a personal		Art. 15 fracc II Al Presidente a nombrar y remover personal. Art 19 fracc. VIII. Designación del Consejo de Visitadores Generales, Secretario Ejecutivo y Secretario Técnico, y removerlos	Art. 30. *"Corresponde al Presidente nombrar, remover y rescindir la relación de trabajo si existe motivo razonable de pérdida de confianza..."*

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

Como puede apreciarse en el cuadro, el atributo de la *independencia* —primero de los ocho que conforman el carácter de una INDH- está conformado por diez elementos de los cuales la normatividad de la CEDH-SLP se ajusta a ellos en la mayoría de sus contenidos, menos en lo relativo a la remuneración adecuada de sus miembros y la independencia financiera que observan lagunas normativas respecto de los estándares internacionales utilizados.

Respecto de la característica señalada de la adecuada remuneración de sus integrantes, la normatividad del organismo no hace mención explícita, por el contrario, la Ley señala que: *"Todos los servidores públicos al servicio de la Comisión Estatal son trabajadores de confianza, en virtud de la esencia y naturaleza de las funciones de dicha Comisión"* (Art. 62), con lo que se violentan derechos laborales del personal que trabaja en el organismo, tal y como se expresa en el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*:

> *"Esta disposición…es totalmente injustificada y redunda en que los y las trabajadoras de las comisiones de derechos humanos vean gravemente coartados sus derechos laborales.* (OACNUDH 2003: 6)

Respecto de la independencia financiera, cabe señalar que el estudio del ICHRP y la OACNUDH señalan la libertad que las INDH deben tener para recabar fondos de otras fuentes, como por ejemplo, de agencias donantes particulares o extranjeras, lo cual no se contempla en la normatividad de la CEDH-SLP.

Hasta aquí pareciera que, desde la dimensión normativa, la independencia del organismo reúne las condiciones mínimas para su ejercicio, sin embargo es pertinente formular, entre otras, la pregunta ¿Es *realmente* independiente la CEDH-SLP? Es decir, ¿hace uso efectivo en su gestión, recomendaciones, investigación de quejas y denuncias, etcétera, de la independencia que las disposiciones normativas le confieren? Es difícil afirmarlo, como se verá al analizar el resto de los atributos que conforman este primer punto de referencia, así como también por una serie de observaciones históricas y contextuales en los cuales se han realizado, por ejemplo, los nombramientos de los titulares del organismo, en los que ha tenido un importante papel el Ejecutivo estatal, sea porque la ley establecía que su nombramiento era propuesto por él (Ley de 1992), o porque a pesar de las modificaciones legales al respecto para darle la facultad al Congreso a partir de marzo de 1997, ha seguido ejerciendo un papel determinante en los sucesivos nombramientos.

Por otra parte, el hecho de que el nombramiento de su titular sea realizado por un órgano de naturaleza política como lo es el Congreso del Estado (ver cuadro 7), hace que la decisión se mueva dentro

Congreso y la relación de fuerzas partidistas a su interior, como con las relaciones que éste guarde con el titular del Ejecutivo al momento de la elección.

Para analizar y evaluar de manera integral las condiciones normativas relativas a la independencia del organismo, deben considerarse en su conjunto la serie de distintos atributos que conforman el primer punto de referencia señalado por los estándares internacionales propuestos por el modelo de la OACNUDH y el ICHRP. Lo que se realiza en los siguientes cuadros.

- Cuadro 6-
Estatuto jurídico del organismo

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*CONSTI-TUCIÓN*	*LEY*	*REGLA-MENTO*
B. Instituidas por ley/Constitución	Establecida por la Constitución y la ley, con Competencia en los municipios	Art 17	Art. 1 y 57	Art. 15.

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

Respecto del segundo atributo que debe integrar el carácter del organismo, respecto de su estatus jurídico, la CEDH-SLP reúne el atributo de estar constituida tanto por la Constitución Política del Estado -y la de la República—,[4] como por una ley propia. Sin embargo, debe advertirse la necesidad de adaptar la ley a la reforma constitucional del 2006, para armonizar algunos elementos asimétricos que existen, tales como el hecho de que la reforma constitucional amplía el concepto de derechos humanos para incluir aquellos *reconocidos por el orden jurídico mexicano e internacional*, la ley continúa limitando, en ciertos artículos, el concepto de derechos humanos a los que reconoce el orden jurídico interno (Art. 2 de la Ley). Aunque en su primer artículo la Ley refiere al artículo 17 constitucional que sufrió modificaciones, es importante que se realice la reforma para armonizar mejor la Ley a las disposiciones constitucionales.

[4] Art. 102 párrafo B.

- Cuadro 7-
Nombramiento del titular del organismo

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*LEY*	*REGLA-MENTO*
C. Procedimientos de nombramiento. Los procesos deberían ser abiertos y transparentes. Los modelos apropiados de nombramiento incluyen: (Pág. 16)	*Nominación presentada por organizaciones de la sociedad civil*			
	Nombramiento por el Parlamento. Lo más importante, sin embargo, es que se deberían establecer criterios claros, preferiblemente por ley, antes de que se hagan los nombramientos		Art. 10	Art. 27.
	Nombramiento por otra institución autónoma. (Ejemplo Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial)			

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

En cuanto al procedimiento para nombrar del titular del organismo, que es el tercer atributo señalado por la OACNUDH y el ICHRP, aparece aquí una de las debilidades normativa serias del organismo, pues mientras que los estándares internacionales estiman que el nombramiento de los titulares de las instituciones de derechos humanos deben hacerse mediante procesos abiertos y transparentes, la normatividad de la CEDH-SLP no lo estipula. Particularmente notable es la ausencia de la sociedad civil y de sus organizaciones en el proceso.

Hasta ahora, los procesos de nombramiento han estado conducidos por un pequeño grupo de congresistas en donde la capacidad de acción e influencia del Ejecutivo en turno continúa jugando un papel central. El primer nombramiento (1993) fue realizado por el entonces gobernador, porque así lo contemplaba la ley de 1992. En abril de 1997, aún cuando semanas antes se modificó la ley para que el nombramiento fuera realizado formalmente por el legislativo, el nombramiento recayó en una persona notoriamente vinculada al gobernador en turno.[5] El proceso de

[5] En abril de 1997, a menos de un mes de las modificaciones legales para que la designación del titular del organismo recayera en el Congreso, se nombró como Presidente de la Comisión a Sergio Azúa Reyes, de reconocida relación de amistad con el Gobernador en turno Horacio Sánchez Unzueta y el entonces candidato a la gubernatura y a la postre gobernador, Fernando Silva Nieto. Carlos Martínez Assad (2001), en su libro *Los sentimientos de la región*. *Del viejo centralismo a la nueva pluralidad*. México, Instituto

designación de abril del 2001 se resolvió al interior de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado, con la decidida influencia del gobernador que tenía mayoría priísta, aún cuando diversas organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en lo particular presentaron propuestas a dicha Comisión, las cuales no fueron consideradas. La reelección de su actual titular en abril del 2005 ocurrió igualmente al interior de dicha Comisión. Desde que la ley facultó al Congreso a realizar el nombramiento, el legislativo no ha emitido nunca una convocatoria abierta a la sociedad y a las organizaciones de la sociedad civil a participar. Tampoco ha realizado consideraciones respecto de la evaluación del desempeño de sus titulares o del organismo para tomar la decisión. Ninguno de sus titulares al momento de ser nombrados tenía antecedentes en el tema de la defensa y promoción de los derechos humanos, o había participado en alguna organización no gubernamental en el tema. Desde luego, al no contemplar la normatividad de la CEDH-SLP la realización de procedimientos abiertos y transparentes, deja un amplío campo de discrecionalidad al legislativo.

- Cuadro 8-
Criterios de pertenencia al organismo

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*LEY*	*Reglam.*
D. Criterios para pertenecer a una institución nacional	Incluir criterios que ayuden a garantizar su independencia. Por ejemplo, se debería excluir a funcionarios/ as públicos o partidistas, especialmente si dependen económicamente del gobierno en turno.		Art 9 fracc IV no haber desempeñado 5 años anteriores cargo de Procurador General de Justicia del Estado, Secretario de Despacho o su equivalente, o Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal o su equivalente de un partido político	

Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Océano, da cuenta de un desplegado publicado en la prensa potosina en 1961 en el que un grupo de universitarios protesta por la represión al movimiento navista. Entre los abajo firmantes aparecen Horacio Sánchez Unzueta, Fernando Silva Nieto y Sergio Azúa Reyes. (P. 410)

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución (continuación)				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*LEY*	*Reglam.*
D. Criterios para pertenecer a una institución nacional	Lo más importante, sin embargo, es que se deberían(...)establecer criterios claros, preferiblemente por ley, antes de que se hagan los nombramientos			
	que los criterios de nombramiento se ventilen en público y se sometan a discusión entre todas las partes involucradas, en particular entre las organizaciones de la sociedad civil, antes de ser adoptados			

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

En el cuadro anterior encontramos que, en relación a los criterios para pertenecer a una INDH, el cuarto de los atributos establecidos por los estándares internacionales en la materia que conforman el carácter de tales organismos, de nueva cuenta la CEDH-SLP tiene otra significativa asimetría que incide directamente en la legitimidad del organismo, toda vez que las restricciones para ocupar el cargo son, más bien débiles, pues se limitan sólo a funcionarios gubernamentales de primer nivel que comprometerían gravemente el ejercicio del titular del organismo, pero no contempla otros niveles que también lo harían, como secretarías de gobierno y subsecretarías, o en general ser funcionario público en funciones.

Mientras que los estándares internacionales señalan la necesidad de establecer criterios claros en la ley para pertenecer a una institución de defensa y promoción de los derechos humanos, la normatividad de la CEDH-SLP no los contempla. En su artículo 9, fracción II, se establecen criterios demasiado genéricos y subjetivos que suelen ser los requisitos establecidos para cualquier cargo:

> Ser de reconocida probidad, buena reputación y honradez y no haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de

la libertad u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público;

- Cuadro 9-
Composición de los integrantes del organismo

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglam.*
E. Composición de sus integrantes	Más allá de los criterios formales requeridos para pertenecer a una institución nacional, es esencial **tomar en cuenta cuestiones de legitimidad pública**			

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

El completo vacio evidenciado en el cuadro comparativo que antecede respecto de la ausencia de criterios para la composición de sus integrantes, en comparación con los estándares normativos internacionales, nos permiten ver de nuevo una serie de carencias respecto de los estándares internacionales apropiados para el cumplimiento eficaz de la función de un organismo de defensa y promoción de los derechos humanos, en este caso respecto del quinto de los atributos respecto del carácter que debe tener una INDH.

Al ver en conjunto los tres anteriores atributos de los puntos de referencia propuestos por el IHCRP y la OACNUDH: a) el procedimiento para el nombramiento del titular, b) los criterios para pertenecer al organismo, y c) la composición de sus integrantes, vemos la enorme distancia que la CEDH-SLP tiene de tales estándares. Dichos atributos, tres de los siete que los estándares internacionales señalan deben cumplirse por parte delos INDH en materia del carácter o naturaleza del organismo, apuntan precisamente a la legitimidad de tales organismos, uno de los elementos sustanciales de los mismos, toda vez que su naturaleza y mandato radica precisamente en la legitimidad que tiene ante la sociedad. Tales atributos presentan particular relevancia respecto de las condiciones reales y efectivas para el ejercicio de la autonomía e independencia, el más destacado de los atributos que en materia de la naturaleza y carácter del organismo señalan los estándares internacionales propuestos por la OACNUDH y el ICHRP: *La independencia es el atributo que sostiene de manera más evidente la legitimidad y credibilidad de una institución nacional, y de ahí, su eficacia*. (ICHRP y OACNUDH: 14)

- Cuadro 10-
Profesionalización del personal del organismo.

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglam.*
F. Habilidades profesionales y conocimiento en derechos humanos	Establecer criterios para pertenecer y los procedimientos de reclutamiento del personal del organismo.			

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

El sexto atributo propuesto por los parámetros normativos aquí seguidos: la adecuada profesionalización del personal de un organismo de protección y promoción de los derechos humanos, ofrece también en la CEDH-SLP un panorama alejado de los estándares internacionales considerados en este análisis, particularmente en cuanto a los procesos de reclutamiento. Si bien, en varias partes de la Ley y el Reglamento se hace mención de "personal profesional" (Art. 59, fracción V) o se establece como requerimiento tener título profesional, enfatizando para ciertos cargos el de abogado, pero no se establece como requisito el conocimiento específico en el tema de los derechos humanos, sea profesional, laboral o académicamente, o con experiencia previa en el tema. Por otra parte, no existe en la normatividad la implementación de un servicio profesional de carrera en la institución, ni de convocatorias públicas para la contratación. La normatividad autoriza a que las contrataciones sean absolutamente discrecionales y sin criterios definidos, en donde la opinión de la Presidencia tiene un peso decisivo y prácticamente único.[6]

Tampoco hay un programa oficial del organismo para la profesionalización del personal que labora a su interior.

[6] Como ejemplo: ***Art. 66****. El Secretario Ejecutivo será designado de manera libre por el Presidente*. (Reglamento de la CEDH). ***ARTÍCULO 30.****- Corresponde al Presidente nombrar, remover y rescindir la relación de trabajo si existe motivo razonable de pérdida de confianza, con apego a lo dispuesto por el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo*

- Cuadro 11-
Relaciones del organismo con la sociedad civil

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglam.*
G. Relaciones con la sociedad civil	*Integrantes, que sean de organizaciones de la sociedad civil*			
	Consejo. Esto cobra especial importancia en el caso de las instituciones de un/a solo/a integrante, pues éste/a no puede reflejar toda la diversidad.		Art. 5 fracc. II Existencia de un Consejo	No.I 1.4. de los Lineamientos para el Trabajo del Consejo (LTC)
	Consultas (...) las INDH deberían consultar regularmente con la ciudadanía, con los organismos comunitarios, y con organizaciones especializadas en derechos humanos.			
	Socios/as activos/as. involucrar a OSC en la implementación de algunos programas y actividades			

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

El séptimo atributo relativo al carácter de las INDH, señalado por la OACNUDH y el ICHRP, se refiere a la necesaria e indispensable relación y cooperación que los organismos públicos de derechos humanos deben tener y procurar con las organizaciones de la sociedad civil, particularmente con aquellas especializadas en el tema. Sin embargo, es notoria la ausencia de referentes normativos de la CEDH-SLP en materia de participación y colaboración de la sociedad civil, y contrasta notablemente con la importancia que a tal atributo otorgan los estándares normativos internacionales que, desde los propios *Principios de París*, otorga particular y destacada importancia a este elemento.

Además, aquí también asoma otra asimetría entre la ley y el Reglamento en relación a la reforma constitucional del 2007, la que estipula que la CEDH-SLP es un órgano de *"participación ciudadana"*, pero ni la

ley ni el reglamento contemplan mecanismos explícitos para ello, aún cuando el Reglamento establece que: *"La Comisión Estatal es también un Órgano de la sociedad y defensor de esta."* (Art. 1)

Como puede advertirse, los organismos no gubernamentales de derechos humanos tienen poca relevancia en la normatividad de la CEDH. Sólo les menciona explícitamente una vez en el artículo 22, cuando faculta a la Secretaría Ejecutiva a: *Proponer al Presidente de la Comisión Estatal y al Consejo, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos e instancias gubernamentales y no gubernamentales, estatales, nacionales e internacionales.* Y habla en ese mismo artículo fracción II de manera genérica de: *Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Estatal con organismos públicos, sociales o privados, estatales, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos.* Otra ocasión lo hace en el artículo 74 del reglamento al autorizarlos a presentar quejas o denuncias ante el Organismo, aunque de manera restrictiva para ciertos casos y, además, se reserva para sí la acreditación final de tales organizaciones como defensores, o no, de los derechos humanos. En la normatividad de la CEDH-SLP, se utiliza el nombre genérico de *organismos no gubernamentales* y en el se incluyen todo tipo de *organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituya conforme a la legislación en la materia*. Con independencia del nivel de capacidad organizativa, interlocución y visibilidad que los organismos de la sociedad civil, especializados o no en materia de derechos humanos, tengan en un determinado momento o dentro del contexto regional, la normatividad de la CEDH-SLP, debería contemplar una mayor simetría con los estándares internacionales en la materia.

Correspondía, según el Reglamento, al Secretario Técnico del Consejo el *"promover y fortalecer las relaciones con organizaciones no-gubernamentales pro Derechos Humanos en el país"* (Art. 51, fracción VIII -derogado-) y ahora en los Lineamientos de la Dirección de Educación y Capacitación, tal atribución queda bajo su competencia:

> 3.3.6. "Promover y fortalecer las relaciones con las ONGs de Derechos Humanos y temas afines que trabajen en el Estado, en el país o en el ámbito internacional"
>
> *3.5. Para el buen desempeño de sus funciones, la Dirección deberá:*
>
> *(3.5.1.) Coordinarse con la Secretaría Ejecutiva y otras áreas operativas de la Comisión de modo que se mantengan relaciones de cooperación con*
>
> *(3.5.1.3) Organizaciones no gubernamentales e instituciones gubernamentales especializadas en los ámbitos internacional, federal y de otras entidades federativas.* (Lineamientos de la Dirección de Educación y Capacitación)

Desde el punto de vista normativo, solo la existencia de un Consejo se apega a lo establecido por los estándares internacionales seguidos en este análisis. Sin embargo las funciones del mismo tradicionalmente han sido meramente honorarias y sin un papel decisivo al interior del organismo. Al igual que para la elección del titular, no existen criterios que aseguren su independencia y conocimiento en el tema o que les otorgue legitimidad ante la opinión pública (ver cuadros 7, 8 y 9). Si bien hay una tendencia a ampliar las atribuciones del Consejo, pues la primera ley sólo los facultaba para *"opinar"* sobre el proyecto de informe anual del Presidente y *"conocer"* el informe del ejercicio presupuestal, las reformas de 1997 y 1999 les conceden mayores facultades, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

- Cuadro 12-
Cuadro comparativo de la evolución de las facultades que la ley otorga al consejo de la CEDH-SLP

22 de septiembre 1992	*13 de marzo de 1997*	*11 de junio de 1999*
I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Estatal;	I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Estatal;	I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Estatal;
II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Estatal;	II. Aprobar y modificar, en su caso, el Reglamento Interno de la Comisión Estatal;	II. Aprobar y modificar, en su caso, el Reglamento Interno de la Comisión Estatal **y vigilar su debido cumplimiento**;
III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Estatal;	III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Estatal;	
IV. **Opina**r sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Estatal presente al Congreso del Estado y al titular del Poder Ejecutivo;	IV. **Opinar** sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Estatal presente al Congreso del Estado y al titular del Poder Ejecutivo;	III. **Revisar y aprobar** el proyecto de informe anual que la Comisión Estatal, a través de su Presidente, presente al Congreso del Estado y al titular del Poder Ejecutivo;
V. Solicitar al Presidente de la Comisión, información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Estatal;	V. Solicitar al Presidente de la Comisión, información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Estatal;	IV. Solicitar al Presidente de la Comisión, información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Estatal;

(continuación)		
22 de septiembre 1992	*13 de marzo de 1997*	*11 de junio de 1999*
VI. **Conocer** el informe del Presidente de la Comisión Estatal respecto al ejercicio presupuestal.	VI. Conocer y, en su caso, aprobar el informe que respecto al ejercicio presupuestal rinda el Presidente de la Comisión Estatal y;	V. Revisar y, en su caso, aprobar el informe que respecto al ejercicio presupuestal rinda el Presidente de la Comisión Estatal;
	VII **Aprobar** anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos de la Comisión.	VI. **Revisar y en su caso aprobar** el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Comisión, antes de su envio al Ejecutivo del Estado;
		VII **Designar** a propuesta del Presidente del Consejo a los Visitadores Generales, al Secretario Ejecutivo y al Secretario Técnico de la Comisión, **y removerlos** por el voto de las dos terceras partes del mismo, cuando existiere causa justificada para hacerlo, y
		VIII. **Solicitar, cuando existiere causa justificada, por mayoría de votos, la destitución del Presidente de la Comisión Estatal, ante el Congreso del Estado**.

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP, el subrayado es añadido)

Sin embargo, hasta el momento, por razones de diseño institucional que tienen que ver con la gran asimetría que guarda la normatividad del organismo con lo que los estándares internacionales recomiendan al respecto, el Consejo de la CEDH-SLP no se ha logrado conformar un Consejo plural e independiente que se constituya en un contrapeso eficaz a la alta concentración de poder y autoridad que el diseño institucional sí otorga, en cambio, a su titular, con lo que los diversos Consejos del organismo no han resultado ser un adecuados mecanismos en la eficaz rendición de cuentas, no por la calidad o personalidad de sus integrantes, sino porque la normatividad es, más bien, restrictiva.

Cabe señalar que los *Lineamientos para los Trabajos del Consejo*, aprobados en septiembre del 2007, mencionan que el Consejo: *"permite que los Consejeros aporten a la Comisión la experiencia que tienen gracias a sus ocupaciones personales, profesionales o académicas, sirviendo de puente entre el ombudsman y la sociedad civil"*, más no especifica que éste debe estar integrado por quienes participen en organizaciones de la sociedad civil, menos aún en organismos no gubernamentales de promoción y protección de los derechos humanos. Reconoce que es *"el Consejo el más importante órgano colegiado de la Comisión, sus deliberaciones se consideran de la mayor trascendencia e importancia"*, sin embargo continúa teniendo el carácter restrictivo del Consejo, sin que se convierta en ese contrapeso efectivo que debiera ser para las muchas atribuciones que, en cambio, sí tiene la Presidencia.

Es digno de mención que en los lineamientos recientemente aprobados, aparecen algunos elementos a destacar, que, de ser puestos en práctica, significarían un importante avance, toda vez que establece una serie de criterios para la evaluación del trabajo desempeñado por los integrantes del Consejo, aportando así elementos para una mejor y más idónea integración y desempeño del mismo en los términos planteados por los estándares internacionales:

> 1.2. Cada año, el Consejero Presidente, a partir de la información que le proporcione la Secretaría Técnica, enviará a la Comisión de Derechos Humanos, Equidad y Género del Congreso del Estado un reporte que contenga su valoración acerca del funcionamiento y eficacia del Consejo. El texto de este reporte será presentado al Pleno antes de ser enviado.
>
> Al principio del tercer año de su periodo, el Consejo preparará una investigación acerca de la situación de los Derechos Humanos en San Luis Potosí y sobre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan este tema. Al menos una parte de esta investigación deberá anunciarse públicamente para asegurar las más amplias la apertura y participación ciudadanas. A partir de los resultados de esta investigación, el Consejo a través de la Secretaría Técnica, hará llegar al Congreso del Estado una lista de posibles candidatos al cargo de Consejero.
>
> 1.4. Siendo el Consejo el más importante órgano colegiado de la Comisión, sus deliberaciones se consideran de la mayor trascendencia e importancia.
>
> 1.9.3. El Consejo interpreta la normativa existente y aplicable a la Comisión, emitiendo Tesis Interpretativas de observancia obligatoria dentro de la Comisión.
>
> 2.7. Por acuerdo del Pleno o de los Comités, podrá invitarse a las sesiones a servidores públicos de cualquier nivel de gobierno, a representantes de organizaciones de la sociedad civil, a expertos académicos y en general a cualquier persona que pueda aportar luces para los debates del Consejo.

Tales normativas de los lineamientos, que aún no funcionan plenamente, apuntan a una mayor participación de organizaciones de la sociedad civil, especializadas en el tema, a involucrar activamente en los trabajos y la estructura de la CEDH, en los términos señalados por los *Principios de París* y los puntos de referencia de propuestos por el ICHRP y la OACNUDH. Resulta contrastante que mientras la normatividad de carácter internacional resalta y destaca la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las INDH y los OPDH en general, la normatividad de la CEDH-SLP sea tan pobre.

- Cuadro 13-
Accesibilidad del organismo

PUNTO DE REFERENCIA: Carácter -naturaleza- de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglam.*
H. Accesibilidad	*Oficinas locales*... abrir oficinas locales en provincias o distritos			
	Vínculos con organizaciones locales			
	Delegar funciones a los/as representantes locales			
	Ubicación de la oficina			
	Acceso para personas con discapacidad y disponibilidad de interpretación		Art. 29	
	Diversidad en el personal			
	Consejeros/as o integrantes de orígenes diversos			
	Actividades promocionales dirigidas a grupos desfavorecidos			
	Divulgación de sus valores			

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

El último de los atributos referidos al carácter del organismo, la accesibilidad de éste a la población así como a diversos y específicos grupos sociales en particular, acusa nuevamente una notable y significativa ausencia en la normatividad del organismo público estatal de la entidad. Así, sólo el artículo 29 de la Ley de la CEDH-SLP estipula algo respecto de proporcionar gratuitamente un traductor cuando se trate *"de personas que no entiendan o hablen el idioma español o de personas con discapacidad auditiva o del habla"*.

Por lo demás, y respecto del resto de los contenidos de este atributo señalados por los estándares internacionales, la normatividad del organismo potosino no estipula nada respecto de los criterios de accesibilidad que tales parámetros establecen, por lo que la accesibilidad del organismo queda en buena medida a la discrecionalidad del mismo y a la disponibilidad de recursos con que cuente en un determinado momento.

Al respecto, deben señalarse algunas disposiciones normativas que apuntan hacia lo que los estándares del ICHRP y la OACNUDH señalan como *actividades promocionales dirigidas a grupos desfavorecidos*:

> ***ARTÍCULO 23.****- Cuando se presenten ante el Organismo quejas o denuncias por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas, que evidencien patrones sistemáticos de transgresión de tales derechos, la Comisión Estatal con independencia de la forma de solución de cada expediente, podrá expedir un pronunciamiento general sobre el problema planteado.* (Reglamento de la ley de la CEDH-SLP)

Efectivamente, en octubre del 2004, la CEDH-SLP presentó un informe especial de la Huasteca Potosina, que muestra un interesante ejercicio -el único realizado hasta el momento- por hacer un diagnóstico integral de la situación de los derechos humanos, analizando las causas estructurales de las violaciones a los mismos, lo que no sucede con sus informes anuales, como se verá más adelante.

> ***Artículo 23****. Fracción IV. Cuando menos tres de los ocho visitadores deberán recorrer sistemáticamente las zonas indígenas del Estado para proporcionar los servicios de la Comisión en las diversas localidades. Dichos visitadores deberán hablar preferentemente la lengua de la zona indígena en donde realicen su función o en su caso auxiliarse con un traductor competente.* (Ley de la CEDH-SLP)

Sin embargo, hasta el momento sólo existen 4 Visitadurías y solo una de ellas, la Segunda, se encuentra en una zona predominantemente indígena. Ninguno de los dos titulares que la han encabezado hablan alguna de las lenguas indígenas de la zona: tenek y nahuatl.

Haciendo una recapitulación de conjunto respecto de los ocho atributos del carácter o naturaleza que, desde la dimensión normativa, la CEDH-SLP debiera reunir conforme a los estándares internacionales, podemos apreciar que sólo reúne plenamente dos de ellos: el *estatuto jurídico* y la formal *independencia*. Sin embargo, la notable ausencia de disposiciones normativas respecto de un procedimiento abierto y transparente para el nombramiento de su titular, la existencia de criterios más bien débiles y laxos para la conformación y composición de los integrantes de los mismos, la carencia de principios normativos respecto

de la profesionalización del organismo, así como de la participación de la sociedad civil y de criterios normativos explícitos para la adecuada accesibilidad al organismo por parte de la población y de ciertos grupos en particular, generan y propician condiciones poco o nada favorables para el efectivo ejercicio de la autonomía que el estatuto jurídico otorga al organismo, de tal forma que la aparente independencia y autonomía que ciertas disposiciones normativas otorgan al organismo, quedan particularmente comprometidas por las notorias y graves ausencias y asimetrías que presenta respecto de los estándares internacionales en el resto de los atributos que conforman el primer punto de referencia del modelo. No basta, entonces, que la normatividad otorgué independencia y autonomía al organismo, es necesario que genere las condiciones mínimas para el efectivo ejercicio de la misma dotándole también de otro conjunto de disposiciones normativas que la garanticen y fortalezcan, apegándose a los otros atributos también señalados y contenidos en el punto de referencia relativo al carácter o naturaleza de la institución, que señalan los estándares internacionales en la materia.

Mandato de la institución

El segundo punto de referencia, para el que el ICHRP y la OACNUDH establecen una serie de estándares normativos, se refiere al mandato, funciones y atribuciones que un organismo protector y promotor de los derechos humanos debe reunir para cumplir eficazmente con su objetivo de protección y promoción de los derechos humanos. A continuación aparecen, siguiendo el esquema y método de la sección anterior, una serie de cuadros en los que se realiza un comparativo de tal punto de referencia, sus atributos y contenido, con la normatividad del organismo, para valorar si éste último cuenta en su normatividad con la existencia o no de los estándares internacionales mínimos para cumplir eficazmente con su misión.

Al igual que en la sección precedente, los espacios que al interior de los cuadros aparecen en blanco significan que en la normatividad de la CEDH-SLP no se encontró elemento normativo alguno que corresponda a los atributos y contenidos señalados en los puntos de referencia establecidos en los estándares normativos internacionales propuestos. Para un más detallado análisis realizo un cuadro por cada uno de los atributos del punto de referencia relativo al mandato de la institución.

En conjunto, el mandato de la institución está conformado por seis atributos referentes a los objetivos, alcances y funciones de una INDH que, de ser reunidos integralmente, otorgan al organismo las suficientes facultades para vigilar la situación de los derechos humanos, así como

para su promoción mediante la educación, campañas de educación y actividades de investigación. Particular importancia tiene, dentro del mandato, dotar a las INDH de atribuciones y facultades que le permitan recabar la información y pruebas que necesiten para cumplir con la función de protección y promoción de los derechos humanos.

- Cuadro 14-
Facultad del organismo para el análisis y las propuestas legislativas

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglamento*
A. Comentar leyes y proyectos de ley	*Facultad para examinar la legislación por iniciativa propia*		Art. 6 fracción VIII.	Art. 67, fracc. IV

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

De acuerdo con el primero de los seis atributos que conforman el mandato de una INDH en conformidad con los estándares internacionales, la normatividad de la CEDH-SLP le otorga facultades para promover cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas. El reglamento señala que tal atribución corresponde a la Secretaría Ejecutiva del organismo. En la práctica el organismo no suele ejercer tal facultad. Hasta el momento nunca ha presentado examen alguno o propuesta de ley con excepción de la propia ley de la Comisión. La única ocasión que ha ejercido tal facultad en algún ordenamiento jurídico distinto del suyo, fue con ocasión de una controversia constitucional que presentó contra las reformas que en julio del 2007 realizara el Congreso a la *Ley de Justicia para Menores del Estado de San Luis Potosí*, por considerar que contraviene las disposiciones en materia de derechos humanos estipuladas en los Tratados y Convenciones internacionales signados por el Estado Mexicano. Esta controversia constitucional no prosperó.

- Cuadro 15-
Facultad del organismo para vigilar la situación de los derechos humanos

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglamento*
B. Vigilar situaciones de derechos humanos a nivel regional	*Facultad para requerir la comparecencia de testigos/as y la presentación de pruebas*		Art 34, 37, 38, 42 y 45.	Art. 97-103.
	Facultad para visitar todo centro de privación de libertad		El artículo 6 fracción XI. Art. 38	Art. 98.
	Mandato para vigilar los DESC y los derechos civiles y políticos			
	*Autoridad para vigilar el cumplimento de los derechos humanos por parte de **organismos privados** y públicos*		Art. 6 fracción VI	
	Vigilar el desempeño de autoridades relevantes			
	Facultad para iniciar indagaciones y publicar sus resultados		Art. 3 ., 16 Art. 51 y 52 publicación de informe anual. Art. 59 Publicación de un informe especial en ciertas circunstancias	Art. 97-103. Art. 124 y 125 publicación -discrecional- de Recomendación. Art. 139 y 141. Publicación de informes

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

En cuanto al segundo atributo del mandato, respecto de la facultad para de vigilar situaciones de derechos humanos, y los contenidos mínimos necesarios para cumplir eficazmente con tal función, que los estándares internacionales proponen, puede observarse que la CEDH-SLP los reúne en buena medida, pero que tiene un mandato limitado, pues la normatividad no solamente no le otorga capacidad de vigilar ampliamente los derechos políticos, económicos y sociales, sino que

explícitamente se lo prohíbe en el propio artículo 17 de la Constitución estatal -y el 102 apartado B de la nacional-, así como en los artículos 7 y 8 de la Ley y del 20 al 22 y el 115 del Reglamento, donde se estipula que el organismo es incompetente en asuntos electorales y laborales. Ya el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* elaborado por la OACNUDH señalaba:

> *De conformidad con lo que dispone la ley de la CNDH, así como las correspondientes leyes de los ombudsman locales, estos organismos no pueden conocer de asuntos electorales ni laborales. Sobre el primer punto, no hay duda de que* ***esta disposición resulta anacrónica****, dado que si bien existe todo un sistema de protección del proceso electoral, no debiera excluirse al ombudsman de la posibilidad de intervenir en la defensa estos derechos fundamentales cuando fuese necesario.*
>
> *En cuanto* ***a las materias laborales, tampoco hay razón para que las comisiones de derechos humanos no puedan intervenir*** *cuando se trata de asuntos no jurisdiccionales. Se ha sostenido por algunos que basta con el juicio de amparo para asegurar la defensa constitucional en estos casos, pero éste es un argumento que podría aplicarse a todos los asuntos de competencia de las comisiones de derechos humanos, y por lo tanto no es válido*. (OACNUDH 2003: 6) (Subrayado de la relación)

El carácter restrictivo que, en general, tiene el Reglamento, incluso limita aún más las quejas en materia ecológica:

> ***ARTÍCULO 20****.- El Organismo tendrá competencia para conocer, en materia ecológica, las quejas o denuncias de naturaleza administrativa, en los siguientes casos:*
>
> *I. Cuando se trate de quejas o denuncias por deficiencias, errores u omisiones en los que hubiera podido incurrir la autoridad competente en el tratamiento de un problema o por el contenido de su resolución.*
>
> *II. Cuando el quejoso o denunciante haya planteado originalmente el problema ante la autoridad competente y ésta haya pronunciado una resolución que no haya sido cumplida debidamente por la autoridad a la que fue dirigida.*
>
> *III. Que la queja o denuncia no implique que el Organismo se pronuncie sobre aspectos técnicos o científicos.*
>
> *IV. Que la queja o denuncia se refiera a hechos concretos en los que se haya visto afectada una comunidad y no una persona en particular.*
>
> ***ARTÍCULO 21****.- En los casos a que se refieren las fracciones del artículo anterior, solamente el quejoso o denunciante ante la autoridad competente estará legitimado para acudir ante el Organismo. La resolución que se tome, se basará exclusivamente en la revisión de los agravios que el quejoso o denunciante haya hecho valer contra la determinación que haya tomado la autoridad competente.*

Estas autolimitaciones normativas al mandato de la CEDH-SLP le restan, desde luego, eficacia. Es grave, además, que tales restricciones sean constitucionalmente explícitas, por lo que no cabe aquí, como en otros de los atributos señalados por los estándares internacionales previamente analizados, hablar de "lagunas" en la normatividad del organismo, sino una abierta restricción señaladamente inadecuada. El que tal limitación afecte al sistema *ombudsman* de todo el país en general no puede considerarse como una justificación.

Respecto de las facultades para recabar la información y pruebas que requiere el organismo para cumplir con su atribución de vigilar ciertas situaciones de derechos humanos -con las excepciones señaladas-, puede decirse que el organismo reúne en buena medida los estándares internacionales, ya que mediante diversas disposiciones de la Ley y el Reglamento puede solicitar informes a las autoridades, recabar pruebas, citar a las personas que deben comparecer como peritos o testigos, practicar visitas e inspecciones y, en general, todo tipo de acciones e indagaciones que estime convenientes para cumplir con su papel. Además, sus funcionarios tienen fe pública, y el organismo puede iniciar quejas por oficio. La normatividad de la CEDH-SLP también señala la obligación de autoridades a responder a los acuerdos dictados por el organismo.

Otras disposiciones le permiten de manera explícita *supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario y de Readaptación Social del Estado* (artículo 6 fracción XI de la Ley), y *presentarse a cualquier (…) centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes -sea con autoridades o con testigos- o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios.* (Art. 98 del Reglamento)

Sin embargo, el organismo también acusa algunas limitaciones, pues la normatividad no la faculta para vigilar el cumplimento de los derechos humanos por parte de organismos privados, como sí lo establecen los estándares internacionales, ni tampoco hay referencias explícitas respecto de vigilar el desempeño de autoridades relevantes en materia de derechos humanos. En buena medida, puede decirse que el mandato de la CEDH-SLP, como el de todos los OPDH del país, ha sido empleado de manera reactiva antes que preventiva, en buena medida porque reacciona ante las violaciones a los derechos humanos que ya han sido cometidas, y que se convierten —no todas— en quejas y denuncias que los afectados presentan ante ellos. Por otra parte, la ausencia de un monitoreo explícito de ciertas situaciones de violación a los derechos humanos, por causa más bien de auto limitaciones —como en el caso de los derechos sociales y económicos—, unido a la ausencia de un diagnóstico y evaluación del estado general que guarda la situación

de los derechos humanos en la entidad, limitan seriamente el mandato y la eficacia de la CEDH-SLP. Sin embargo, hago énfasis, tal situación es una autolimitación que no tiene que ver con las disposiciones normativas del organismo.

Si bien es cierto que la ley faculta al organismo a iniciar quejas de oficio, tal facultad es poco ejercida y representa, más bien, una situación excepcional, como se verá en la parte de la evaluación de desempeño de este análisis.

- Cuadro 16-
Facultad del organismo para vigilar el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos y cooperar con órganos internacionales y regionales

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglam.*
C. Vigilar y formular opiniones sobre el cumplimiento de las normas internacionales y la cooperación con órganos regionales e internacionales	***Las INDH no deberían rendir informes a órganos internacionales en nombre del gobierno.*** No son dependencias del gobierno y deberían limitarse a asesorar y revisar los borradores de informes oficiales.			
	Producción de informes paralelos sobre el cumplimiento de las obligaciones que establecen los tratados			
	Divulgar información acerca de los mecanismos internacionales		Art. 6 fracc. XII y XIII	

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

Respecto de este tercer atributo, contenido en el punto de referencia relativo al mandato del organismo, encontramos éste que acusa debilidad respecto de los estándares internacionales que guían esta evaluación normativa de la CEDH-SLP. Si bien al artículo de la ley mencionado en el cuadro confiere al organismo la facultad de *Impulsar el cumplimiento de los instrumentos internacionales*, como se indicó en los comentarios del cuadro 14, sólo en una ocasión durante los quince años de su existencia ha realizado alguna acción que apunta en tal sentido, al presentar la fallida controversia constitucional contra la *Ley de Justicia para Menores del Estado*, la cual sigue firme. Y como también

quedó asentado anteriormente, tampoco ha presentado observaciones o propuestas de ley para procurar homologar alguna de ellas a los instrumentos internacionales en la materia. Tampoco existe registro alguno de que el organismo haya acudido ante mecanismos internacionales o regionales de protección de los derechos humanos, o que oriente o asesore en tal sentido a los quejosos que acuden al organismo.

Contrariamente a lo estipulado en este atributo, respecto de que los organismos públicos de derechos humanos no debieran elaborar informes en nombre de los gobiernos, hasta antes de las reformas constitucionales del 2006, la CEDH-SLP, como organismo descentralizado, elaboraba un informe que aparecía dentro del apartado de la política social y desarrollo humano en el informe anual del Gobierno del Estado.

- Cuadro 17-
Facultades del organismo para la educación en y para los derechos humanos

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglamento*
D. Educar e informar en el campo de los derechos humanos	*Realizar campañas de sensibilización y educación para el público y los/as funcionarios/as públicos/as*		Art. 6 fracc. VIII *Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los DH en el ámbito estatal y municipal*	No. 2.1. y 3.3.3. Lineamientos de la DEC[7]
	Realizar cursos de capacitación para funcionarios/as públicos/as		Art. 6 fracc. VIII	No. 1.2.2 y 3.3.2 Lineamientos DEC
	Campañas de sensibilización para los grupos más desfavorecidos			
	Capacitación en derechos humanos		Art. 6 fracc. VIII	No 1.2.2. Lineamientos DEC

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

[7] En septiembre del 2007 el Consejo aprobó una serie de *Lineamientos de Trabajo* en los que acordó crear la Dirección de Educación y Capacitación área especializada al interior de la CEDH, definida como: *"unidad administrativa adscrita a la Presidencia de la Comisión y su encargo general es la promoción de la cultura de los Derechos Humanos."* (Numeral. 1.1. de los Lineamientos para la Dirección de Educación y Capacitación -DEC-)

En base al cuadro anterior, puede afirmarse que la CEDH-SLP reúne buena parte de los estándares normativos internacionales que se estiman adecuados para el buen funcionamiento de una OPDH en materia de educación en y para los derechos humanos. Los nuevos *Lineamientos de la Dirección de Educación y Capacitación*, representan sin duda un avance importante en las facultades del organismo. Sólo resulta asimétrico que no se encuentre en la normatividad, ni en los recientes lineamientos, la disposición explícita de realizar campañas de sensibilización a favor de los grupos sociales más desfavorecidos; esto se hace de manera amplía y general.

- Cuadro 18-
Facultades del organismo para la recepción de quejas y denuncias

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglam.*
E. Recibir quejas o peticiones de individuos o grupos	*Capacidad para recibir quejas en contra de órganos públicos*	Art 17	Art. 3 y 6 fracc I y II	Art. 14, 31, 69-80
	Capacidad para recibir quejas relacionadas con órganos privados que realizan funciones públicas			
	Capacidad para recibir quejas de personas que no han sido directamente afectadas		Art. 25.	Art. 2
	Facultad para actuar por iniciativa propia (suo motu) en relación con cuestiones individuales o colectivas		Art 3 y 6 fracc II	Art. 71, 72, 76
	Responder sin demora a las quejas		Art 4	Art. 7.
	La investigación de violaciones graves no debería prescribir		Art. 26.	Art 75
	Emplear personal con habilidades profesionales de investigación.[8]			

[8] En el art. 21 del Reglamento, al referirse sólo a quejas de en materia ecológica, establece que: *"Cuando en casos extraordinarios la Comisión Estatal determine como indispensable la práctica de una investigación, que no sea de carácter exclusivamente jurídico, solicitará el auxilio de organismos técnicos especializados"*

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglam.*
	Facultad para obligar a testigos/as a declarar, para requerir la presentación de pruebas y para realizar investigaciones en el lugar de los hechos.		Art. 16, 34, 37, 38, 42 y 55	Art. 97-103.
	Facultad para proteger a testigos/as.[9]			Art. 103,
	Facultad para proteger a testigos/as.			
	Facultad para exigir a las autoridades a responder a sus recomendaciones		Art. 45:	Art. 127
	Facultad para recomendar la reparación de daños para las víctimas de violaciones de derechos humanos.		Art. 43.	
	Autoridad para llevar las recomendaciones a los tribunales para que las hagan valer			
	Remisión de quejas que quedan fuera de su mandato, a otras autoridades			Art. 19.

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

En cuanto al quinto atributo del mandato de las instituciones de derechos humanos, relativo a la facultad de recibir quejas y denuncias de individuos y grupos, en los términos establecidos por los estándares internacionales seguidos a lo largo del análisis, la CEDH-SLP los reúne en buena medida, toda vez que dispone de las facultades suficientes que le permiten recabar la información y pruebas necesarias para cumplir eficazmente con tal función.

Respecto de las facultades para recibir quejas de organismos públicos tanto por parte de los afectados como de otras personas, diversas

[9] *Art. 39. Faculta al Visitador General a solicitar medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas. Sin embargo se refiere a quienes interponen alguna queja o denuncia, no a los testigos.*

disposiciones de la ley y el Reglamento establecen procedimientos que, de manera general y amplia, estas le permite recibir, quejas en contra de órganos públicos realizadas tanto por los afectados como por otras personas no directamente afectadas, mediante representantes y, en caso de que se ignore el paradero, hasta por menores de edad. El carácter restrictivo del Reglamento, sin embargo, hace una diferencia entre "queja" y "denuncia", en la primera sólo el *"directamente afectado"* puede interponerla, abriéndose así una "queja" en el sentido estricto del término, que es susceptible de un tratamiento que puede conducir hasta una recomendación, mientras que no sucede lo mismo con la "denuncia". La Ley, en cambio, menciona indiferentemente *"queja y/o denuncia"* (Art. 3; 6; 25-29; 31-36). Cierto que el procedimiento establece que necesariamente toda queja o denuncia sea ratificada mediante la firma del directamente afectado (Art. 27 de la Ley y arts. 69-71 del Reglamento) en un plazo de quince días, de lo contrario se detiene el procedimiento y se archiva, dejando *"de manera discrecional"* a los funcionarios del organismo seguir la queja de oficio. No hay información que permita saber cuántas quejas ha dejado de seguir el organismo por esta disposición procedimental ni, de ser el caso, en cuantas ocasiones habiendo sucedido dio entrada a la queja de oficio.

Otras disposiciones normativas, en consonancia con lo establecido por los estándares internacionales, permiten al organismo actuar por cuenta propia, recabar la información y pruebas que requiere para cumplir con su atribución de recibir quejas, ya que la normatividad le permite solicitar informes a las autoridades, recabar pruebas, citar a las personas que deben comparecer como peritos o testigos, practicar visitas e inspecciones y, en general, todo tipo de acciones e indagaciones que estime convenientes para cumplir con su papel. Como se dijo anteriormente, sus funcionarios tienen fe pública, y la normatividad de la CEDH-SLP también señala la obligación de autoridades a responder a los acuerdos dictados por el organismo, incluyéndose la aceptación o no de sus recomendaciones.

El organismo también tiene facultades para recomendar a las autoridades la reparación del daño a las víctimas en forma de una restitución (regreso a la situación que imperaba antes de que ocurriera la violación), rehabilitación y/o indemnización económica.

Otras disposiciones establecen, como lo exigen los estándares internacionales, realizar *procedimientos expeditos, breves y sencillos de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez,* evitando *los formalismos,* para que *a la brevedad posible, se realice la investigación a que haya lugar*.

Respecto de la remisión de quejas a otras autoridades fuera de su área de competencia, las disposiciones normativas resultan confusas,

pues el artículo 33 de la ley establece que se orientará al quejoso para que éste: *"acuda ante la autoridad o servidor público a quien competa conocer o resolver el asunto"*. Pero el artículo 19 del Reglamento dice lo contrario: *"Cuando el Organismo reciba una queja o denuncia (que sea de la) competencia de la CNDH o de cualquier otra autoridad federal o estatal, enviará al interesado el correspondiente acuse de recibo, y sin admitir la instancia, la turnará al Organismo o autoridad competente, notificando de ello al promovente, a fin de que éste le dé el seguimiento que corresponda"*. El art. 86 también estipula la remisión de la queja cuando el organismo sea incompetente. Sin embargo, el artículo 31 fracción IV vuelve a decir lo contrario, en los términos del artículo 33 de la Ley. De tal forma que queda un área gris, indefinida, en donde la discrecionalidad de los funcionarios seguramente encuentra campo fértil.

Entre los atributos requeridos por los estándares internacionales, que no encuentran correspondencia en la normatividad del organismo, se encuentran:

- la incompetencia para recibir quejas relacionadas con órganos privados que realizan funciones públicas
- el empleo de personal con habilidades profesionales de investigación (ver cuadro 10)
- la facultad para proteger a testigos/as, y
- la autoridad para llevar las recomendaciones a los tribunales para que las hagan valer

Particularmente deficiente, desde la perspectiva normativa, es la incapacidad de proteger a los testigos, toda vez que tanto el artículo 39 de la Ley como el artículo 103 del Reglamento, al hablar de medidas cautelares, lo hacen en relación al quejoso directo y no respecto de quienes hubieran podido testificar en el proceso de indagación del organismo. Sólo una interpretación amplía de la disposición expresada en Reglamento podría considerarse apegada a los requerimientos internacionales, ya que, aunque no lo específica en relación a los testigos, la redacción genérica de que las medidas cautelares pueden solicitarse a *"una persona"*, podría ampliarse -si así lo estima el organismo- a los testigos:

> *...se entienden por medidas precautorias o cautelares, todas aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano y que el Visitador General solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos*. (Art. 103 del Reglamento)

Lo que definitivamente no encuentra lugar en la normatividad del organismo es lo referido a la facultad de *recomendar la suspensión de funciones de los/as oficiales que se encuentren bajo investigación por violaciones de derechos humanos, lo que garantiza que estos/as oficiales no tengan influencia sobre los/as testigos/as o quejosos/as*. (ICHRP y OACNUD 2005: 25)

Destaca particularmente la ausencia normativa de que la CEDH-SLP otorgue la autoridad para llevar las recomendaciones a los tribunales con el fin de que las hagan valer. El estudio del ICHRP y la OCNUDH establece que:

> *Las INDH deberían poder referir sus conclusiones o recomendaciones (por ejemplo cuando tienen que ver con delitos penales) a la correspondiente fiscalía o autoridad judicial, para que los tribunales las puedan considerar y hacer valer si se sostienen. Las INDH deberían tener la autoridad para comparecer ante un tribunal cuando sus decisiones son impugnadas.* (ICHRP y OACNUDH 2005: 26)

Cierto que tanto el artículo 17 de la Constitución, como el artículo 59 de la Ley y el 60 del Reglamento, facultan al organismo para presentar denuncias ante las autoridades correspondientes por los delitos de los que tenga conocimiento en el tratamiento de las quejas y recomendaciones, pero el organismo nunca ha interpuesto alguna durante sus quince años de existencia.

- Cuadro 19-
Facultades del organismo para vigilar el cumplimiento de las recomendaciones

PUNTO DE REFERENCIA: MANDATO de la institución				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglamento*
F. Vigilar el cumplimiento de su asesoría y recomendaciones por parte del gobierno				Art. 37, 131

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

Respecto del último de los seis atributos que los estándares internacionales establecen como necesarios para el eficaz cumplimiento del mandato de una INDH, existe la disposición normativa que permite establecer que tal atributo se cumple en la normatividad del organismo, toda vez que establece la existencia de una *Dirección General de Seguimiento*

de Recomendaciones; cabe precisar que ésta no existe, sino que tal función ha sido delegada a la 3ª Visitaduría General, que es la encargada del Programa Penitenciario. Cabe destacar asimismo que el art. 131 del Reglamento, establece la obligación del organismo de dar seguimiento a las recomendaciones para verificar su cumplimiento total.

Todo indica que desde la dimensión normativa, en perspectiva y recapitulando respecto del conjunto de los seis atributos del mandato, la CEDH-SLP debiera reunir conforme a los estándares internacionales, para tener las facultades suficientes que le permitieran ejercer sus funciones y cumplir con su objetivo, el organismo las tiene en buena medida. De hecho, es este el punto de referencia en el que reúne con mayor amplitud las disposiciones normativas suficientes, contando así con los mínimos estándares normativos marcados por los parámetros internacionales en cuanto a mandato, con la notable excepción de la anacrónica incompetencia en materia de derechos políticos y laborales señalada.

Rendición de cuentas

El tercer y último punto de referencia propuesto por el modelo de la OACNUDH y el ICHRP, como fue analizado anteriormente (cuadro 3), se refiere a la rendición de cuentas del organismo, y está conformado por dos grandes atributos con una serie de contenidos y características específicas, que se desarrollan a continuación, mediante la elaboración de cuadros comparativos para poner en perspectiva la normatividad de la CEDH-SLP con los parámetros internacionales

- Cuadro 20-
Elaboración y características de los informes elaborados por el organismo

PUNTO DE REFERENCIA: Rendición de cuentas				
ATRIBUTO	*Contenido / característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglamento*
A. Informes anuales sobre todos los aspectos de su trabajo.	*Asegurar la amplia disponibilidad de los informes en diferentes formatos*... hay que presentarlos en el (los) principal(es) idioma(s) nacional(es) y en diferentes formatos para que sean accesibles a un público amplio. Se debe considerar la elaboración de breves resúmenes, remitidos a los medios de comunicación y presentaciones públicas			Art. 139 *"... será difundido ampliamente para conocimiento de la sociedad"*.

PUNTO DE REFERENCIA: Rendición de cuentas (continuación)				
ATRIBUTO	*Contenido / característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglamento*
	Garantizar que los informes cubran todos los asuntos importantes. El público y las demás partes involucradas deberían poder conocer (y evaluar) el contenido del trabajo de las INDH (...) deberían ser detallados y sustanciales, no solamente formales			
	*Los informes de las instituciones nacionales deberían someterse a un examen minucioso, p*or parte del Congreso			
	Informes sobre presupuestos, garantizar la probidad financiera mediante la rendición regular y pública de informes financieros y mediante una auditoría independiente regular			
	Autoridad para comunicar públicamente la asesoría dirigida al gobierno			

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

Como puede advertirse por los vacíos del cuadro comparativo anterior, aquí se encuentra una de las más serias debilidades del organismo respecto de su adecuación a los estándares internacionales en la materia; pues si bien la ley especifica el contenido de los informes del organismo, tal disposición no reúne los estándares planteados por el ICHRP y la OACNUDH, que ponen énfasis en la relevancia, calidad, veracidad, pertinencia, confiabilidad y oportunidad de la información, en tanto que la ley de la CEDH establece:

> ***ARTICULO 52.*** *Los informes anuales del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación, las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.*
>
> *Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposicio-*

nes legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes con el objeto de tutelar de manera más efectiva los Derechos Humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la actuación de los servidores públicos.

Como puede verse, mientras que los estándares internacionales propuestos se refieren a elementos cualitativos de la información y la rendición de cuentas, tales como la relevancia, la fiscalización, transparencia y la obligación de reportar, explicar y justificar el trabajo realizado por el organismo, su normatividad apunta más bien a proporcionar información cuantitativa antes que cualitativa, además de dejar un amplio margen de discrecionalidad a la organización respecto de lo que quiera informar, práctica totalmente opuesta al concepto de "rendición de cuentas". Ocurre igual con las disposiciones del Reglamento, pues en su artículo 12 habla del *Órgano Oficial de difusión* del organismo, su *Revista*, pero con periodicidad y contenido de información discrecional, tal y como sucede, ya que llegan a pasar varios años sin que se publique alguna. Inclusive el Reglamento otorga discrecionalidad para la publicación o no de las Recomendaciones del organismo:

***ARTÍCULO 125.**- Las Recomendaciones se publicarán ya sea de manera íntegra o una síntesis de la misma en la Revista del Organismo, prevista en el artículo 12 de este Reglamento. Cuando la naturaleza del caso lo requiera, sólo el Presidente del Organismo podrá disponer que ésta no sea publicada.*

Respecto a la información financiera del organismo, no hay ninguna disposición normativa que le obligue a declararla. Durante algunos años no apareció información presupuestal alguna en sus informes, ni respecto del ejercicio de sus gastos.[10]

Tampoco existe normatividad que obligue al Congreso a realizar un examen minucioso de los informes del organismo, como lo estipulan los estándares internacionales. Ya en otro punto precedente se establecía que el legislativo nunca ha realizado análisis respecto del desempeño de los titulares o del organismo, ni siquiera con ocasión de los procesos de renovación de los primeros.

[10] Informes anuales de 1994, 1997, 1998, 1999, 2000.

- Cuadro 21-

PUNTO DE REFERENCIA: Rendición de cuentas				
ATRIBUTO	*Contenido / Característica*	*Const.*	*Ley*	*Reglamento.*
B. Consultas periódicas con todas las partes involucradas	Deberían consultar con la sociedad civil y otros órganos relevantes en todas las etapas de la planificación y ejecución de sus programas. Los planes estratégicos deberían someterse a discusión			
	Publicar los memoranda de entendimiento con las partes involucradas.			

(Fuente: cuadro propio elaborado en base a ICHRP-OACNUDH 2005 y la normatividad de la CEDH-SLP)

Como lo revela el cuadro precedente, la normatividad del organismo presenta una de sus más serias debilidades respecto de los estándares internacionales propuesto, en materia de rendición de cuentas.

Puede afirmarse que, en materia de transparencia y rendición de cuentas, la CEDH-SLP no sólo no reúne los estándares propuestos, sino que explícitamente la normatividad procura cierta opacidad en su gestión, al señalar la Ley en su artículo correspondiente que: *El personal de la Comisión Estatal deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia,* reforzado por el Reglamento que en su artículo 9 establece:

> *"Las investigaciones…los trámites… la documentación se verificarán dentro de la más absoluta reserva…sin prejuicio de las consideraciones que en casos concretos se puedan formular a través de las recomendaciones, las declaraciones y los informes anuales o especiales"*

Desde luego que el IHCRP y la OACNUDH establecen que la publicación de los resultados y los acuerdos que el organismo realice con las autoridades deberá hacerse respetando el deseo de confidencialidad por parte de las supuestas víctimas, pero deben ser éstas, no el organismo quienes lo decidan. Sin embargo la normatividad permite que sea la institución quien discrecionalmente lo haga, tal y como lo establecen los artículo, 124 y 125 del Reglamento anteriormente mencionados.

Conclusiones

Haré una recapitulación de lo analizado hasta el momento. De los tres grandes puntos de referencia que los estándares internacionales establecen para evaluar si un OPDH reúne los requisitos normativos mínimos indispensables para cumplir eficazmente con su misión de promoción y protección de los derechos humanos: carácter de la institución, mandato y rendición de cuentas, y luego del análisis comparativo y desglosado de cada uno de los atributos contenidos en tales puntos de referencia con la normatividad de la CEDH-SLP, puede afirmarse lo siguiente:

Referente al carácter y naturaleza del organismo, la CEDH-SLP se ajusta a los estándares normativos internacionales en la mayoría de los contenidos que conforman el atributo de *independencia* señalado por el estudio utilizado como referencia, pero acusa serias debilidades respecto de los procedimientos para el nombramiento de sus integrantes, el cual se realiza de manera cerrada y sin transparencia, con ausencia de criterios claros establecidos por la Ley, por lo que prevalecen criterios demasiado genéricos y subjetivos, que otorgan un amplio espacio de discreción a los poderes políticos, particularmente al Ejecutivo y un grupo de congresistas, para determinar los nombramientos. Así, el de los titulares del organismo termina siendo en los hechos una decisión orientada por criterios políticos, realizada por un órgano de naturaleza política donde prevalecen criterios políticos que responden a contextos de coyuntura antes que a parámetros acordes al carácter, naturaleza y mandato del organismo. A lo anterior se añade la notoria ausencia de referentes normativos en materia de participación de la sociedad civil, que contrasta particularmente con la importancia otorgada por los estándares normativos internacionales. Independientemente del nivel de organización que la sociedad civil potosina pueda tener en materia de derechos humanos, es notoria la poca relevancia que en la normatividad de la CEDH potosina tienen las organizaciones no gubernamentales. Todo lo anterior incide directamente en la legitimidad del organismo.

Otra debilidad normativa del organismo radica en la ausencia de criterios de profesionalización para su personal y la inexistencia de procesos de reclutamiento tendientes a lograrlo, con un predominio discrecional en la contratación y remoción del personal del organismo en manos de su titular.

Referente al mandato, puede afirmarse que la CEDH-SLP reúne en buena medida las facultades y atribuciones que una OPDH requiere, desde los estándares internacionales propuestos, para cumplir con sus funciones de vigilancia, recepción de quejas, análisis legislativo y educación en materia de derechos humanos; no obstante, tiene un mandato limitado que restringe su eficacia. Tal restricción para no intervenir en

materia de derechos electorales y laborales es anacrónica y no responde a los estándares internacionales en la materia. Resulta preocupante que a pesar de las amplias facultades que la CEDH-SLP tiene en ciertos aspectos como la de examinar la legislación, presentar denuncias ante autoridades, iniciar quejas de oficio, realizar indagaciones de todo tipo y monitorear la situación de los derechos humanos, muchas de ellas sean rara vez ejercidas, lo cual significa una práctica de autorrestricción y de facultades no ejercidas que limitan su eficacia.

Referente a la rendición de cuentas, la CEDH-SLP tiene serias debilidades normativas respecto de su adecuación a los estándares internacionales en la materia. Más aún, de manera explícita su normatividad procura cierta opacidad en su gestión, debilidad en la fiscalización pública y la rendición de cuentas, y otorga mucha discrecionalidad al organismo, particularmente a su titular.

CAPÍTULO 3.
EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y DESEMPEÑO DE LA CEDH-SLP

En este capítulo se realiza un análisis del desempeño de la CEDH-SLP, en base a la totalidad de los informes anuales publicados por el organismo desde 1993 hasta el más reciente del 2007, lo que nos permite tener una perspectiva de conjunto. Hasta el momento, los datos del organismo no habían sido reunidos y sistematizados en su conjunto, sino que aparecen de manera individual en cada uno de los quince informes anuales que ha emitido, lo cual constituye en sí mismo un aporte para el análisis de los trabajos desempeñados por la CEDH-SLP.

La información empírica se estudia en referencia a algunos de los indicadores cuantitativos y cualitativos propuestos por el ICHRP y la OACNUDH, así como aquellos que han sido utilizados en los análisis de gestión a la CNDH realizados a nivel nacional, para evaluar en qué medida el desempeño de la CEDH-SLP cumple con los estándares mínimos que una OPDH debe reunir. Al final capítulo se realizan algunas conclusiones respecto al eficaz o no desempeño de la CEDH-SLP.

Al realizarse esta parte del análisis en base a los informes anuales del organismo, debe advertirse que éstos, como vimos en el análisis normativo acusan una serie de deficiencias, ya que mientras que los estándares internacionales propuestos para los informes de los OPDH se refieren a elementos cualitativos de la información y la rendición de cuentas, tales como la relevancia, la fiscalización, transparencia y la obligación de reportar, explicar y justificar el trabajo realizado por el organismo, la normatividad de la CEDH-SLP apunta más bien a proporcionar información cuantitativa antes que cualitativa, además de dejar un amplio margen de discrecionalidad al organismo respecto de lo que quiera informar, práctica totalmente opuesta al concepto de "rendición de cuentas".

Como quedó establecido al desarrollar la metodología del modelo propuesto por la OACNUDH y el ICHRP, la serie de atributos que componen los *puntos de referencia* —carácter, mandato y rendición de cuentas—, analizados en los capítulos precedentes, son susceptibles de ser evaluados mediante el establecimiento de *indicadores* de naturaleza

cuantitativa y cualitativa respecto de tres aspectos: *resultados*, *desempeño* e *impacto*. *Así, l*os ***indicadores de resultado*** muestran lo que se ha hecho, miden cosas como el número de quejas atendidas, quejas resueltas, recomendaciones emitidas, talleres realizados, personas capacitadas o leyes revisadas. Los ***indicadores de desempeño*** muestran qué tan bien se realizaron las actividades. *Los* ***indicadores de impacto*** muestran hasta qué punto las actividades tuvieron un impacto positivo en el disfrute de los derechos humanos.

Cabe precisar que los informes anuales del organismo sólo establecen indicadores de medición de los *productos* de la institución, y en mucho menor proporción ofrecen elementos específicos para la evaluación del *desempeño*, y no aportan indicador alguno para la evaluación del *impacto*, por lo que indicadores referidos a la evaluación de tales dimensiones únicamente pueden ser resultado del análisis realizado mediante sistemas más sofisticados diseñados ex profeso.

A continuación se da cuenta y analizan algunos de tales indicadores respecto del organismo.

Indicadores de resultados

Como quedó asentado en el capítulo precedente, la recepción de quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos, es uno de los atributos del mandato del organismo para el cual reúne con amplitud las facultades necesarias para el eficaz cumplimiento de su misión, por lo que el análisis cuantitativo de las mismas reviste particular importancia.

En las gráficas que se presentan en este capítulo, se diferencia con colores las diversas administraciones que el organismo ha tenido: 1993-1997; 1997-2001 y 2001-2008.[1]

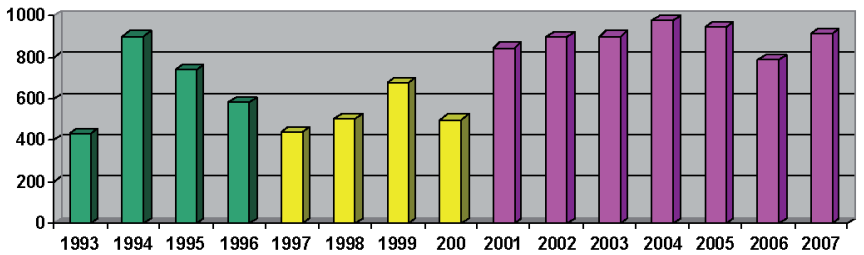
Quejas recibidas

El número de las quejas recibidas es considerado, tanto por los estándares internacionales como por los estudios de gestión nacionales como un indicador que, bajo ciertas condiciones, puede ser relevante para evaluar el desempeño y hasta el impacto de un organismo de derechos humanos. Todos los organismos públicos de derechos humanos llevan

[1] Los periodos de duración del titular son de cuatro años, sin embargo su actual Titular fue reelecta para otro periodo, por lo que su administración abarca dos periodos: 2001-2005 y 2005-2009.

un registro puntual de tal actividad. En el siguiente cuadro he reunido el total de las quejas que la CEDH-SLP da cuenta haber recibido a lo largo de su existencia:

- Gráfica 1 -
Quejas recibidas por la CEDH-SLP (1993-2007)



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Como puede apreciarse, el comportamiento en cuanto al número de quejas atendidas por el organismo presenta variaciones importantes, pero no existen elementos al interior de los datos ofrecidos en los informes que permitan encontrar una explicación. El último periodo que coincide con las dos gestiones de la actual administración es el que tiende a mostrar un comportamiento más estable, con la excepción del año 2006, en el cual se observa una reducción significativa de la atención a quejas. Tal periodo coincide también, como se verá más adelante, con el significativo aumento de recursos presupuestales al organismo. Aún así, a partir del 2005 se observa una disminución del promedio de recepción de quejas durante la actual administración. Durante el periodo 2001-2004 tenía un promedio anual de 3,627 quejas recibidas, y en el periodo 2005-2007 disminuye 2,645, una caída del 27 %.

El atípico comportamiento observado durante el segundo año de existencia del organismo, en el que alcanzó niveles de recepción de quejas similares a los de la actual administración, con nueve veces menos recursos (ver *supra,* gráfica 4), quizá pueda explicarse por las expectativas que en la ciudadanía despertó la aparición del organismo. La segunda administración de la CEDH-SLP presenta un muy irregular comportamiento en la recepción de quejas.

Sobre los anteriores datos, debe considerarse lo que atinadamente señala el estudio del ICHRP y la OACNUDH (2005)*:*

> "Con respecto a las estadísticas sobre quejas, las instituciones nacionales generalmente manejan los siguientes supuestos:

- *Cuanto más alta sea la proporción de los casos resueltos con respecto al número total de casos recibidos, mejor es su desempeño.*
- *Un creciente número de quejas nuevas es señal de una mayor conciencia de los derechos humanos, y por lo tanto, del éxito de las campañas de sensibilización de las INDH.*

Estos supuestos pueden ser correctos en algunos casos. Sin embargo, como hemos visto, estas estadísticas pueden apuntar hacia tendencias muy diferentes. Si aumenta el número de quejas, por ejemplo, la primera interpretación lógica sería que las violaciones de derechos humanos también se incrementan. Esto no excluye desde luego la posibilidad de una mayor conciencia popular de los derechos humanos. Del mismo modo, si las quejas disminuyen, ¿Se debe al fracaso del trabajo de sensibilización emprendida por la INDH? ¿O podría ser que se está librando un combate eficaz contra las violaciones de derechos humanos? Es imposible saber la respuesta verdadera sin contar con más información.

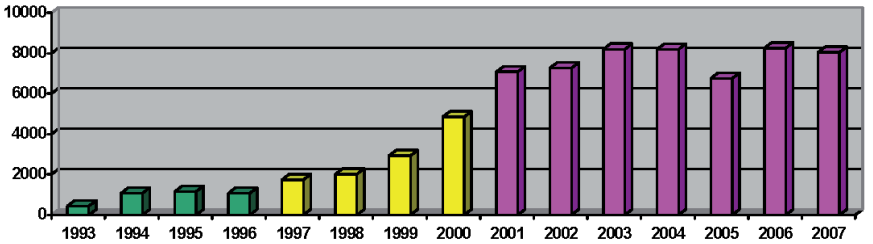
Esto significa que estas interpretaciones sólo se pueden validar en base a otra información, como por ejemplo una evaluación del estado general de los derechos humanos, entrevistas con los/as quejosos/as para indagar cómo se enteraron del mecanismo para presentar quejas ante la INDH (basadas en indicadores participativos cualitativos), etc. (ICHRP 2005; 34)

Dada la ausencia, en los informes anuales de la CEDH-SLP, de indicadores respecto de la situación de los derechos humanos en la entidad, así como de indicadores de impacto, resulta imposible ser concluyente respecto de la interpretación que debe darse a los datos que arroja el número de quejas recibidas y la notable disminución del promedio de recepción de quejas durante el actual periodo de la administración de la institución. Dada la característica procedimental que predomina en la institución, es muy probable que tal disminución corresponda a modificaciones de tal índole en la forma de recepción y tratamiento inicial de las mismas.

Casos atendidos

Otro indicador que aparece en los informes de la CEDH-SLP y que resulta útil para la evaluación de su desempeño es el de los "casos atendidos" que el organismo reporta a lo largo de sus informes anuales, y cuya evolución histórica se presenta en la siguiente gráfica.

- Gráfica 2 -
Casos atendidos por la CEDH-SLP (1993-2007)



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Para la adecuada interpretación de estos datos, debe considerarse que durante los 3 primeros años, las estadísticas de la CEDH-SLP sólo consideraban las quejas recibidas y no fue sino hasta 1996 que se incluyó un rubro de "asesorías" diferenciado del de las "quejas". Desde 1997 se incluyó el concepto de "casos atendidos", que suma las asesorías y orientaciones de toda índole: telefónicas, directas, en módulos de información, y en los diversos programas y áreas de la institución.

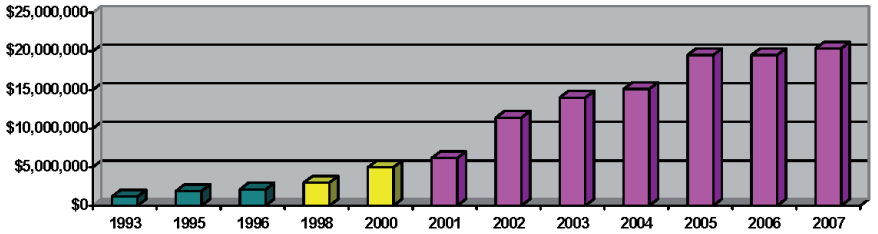
Además, también debe considerarse que las primeras administraciones solo contaron con una Visitaduría General, y que a partir del 2001 se amplió a dos más: la Segunda Visitaduría para la atención de pueblos indígenas con sede en Ciudad Valles, y la Tercera Visitaduría que asumió los programas penitenciarios.[2] Para el 2003, se integró la Cuarta Visitaduría para la atención de migrantes y sus familias,[3] con sede en Matehuala. Lo anterior fue resultado de un considerable aumento presupuestal.

Evolución presupuestal.

A continuación se presenta la evolución presupuestal que el organismo ha tenido a lo largo de sus quince años de labores, aclarando que no existen datos sobre el presupuesto en sus informes anuales respecto de los años 1994, 1997, 1998, 1999 y 2000. La información de 1998 se obtuvo mediante declaraciones periodísticas del entonces Presidente del organismo, aparecidas en la prensa,[4] y la del año 2000 apareció tiempo después en la página web del organismo durante la siguiente administración.

[2] Informe del 2001. Págs. 10-11. La 2ª Visitaduría inició en junio, y la 3ª. en agosto.
[3] Informe del 2003. Pág. XII.
[4] *La Jornada San Luis*, 1 de diciembre de 1998, página 20.

- Gráfica 3 -
Evolución presupuestal de la CEDH-SLP (1993-2007)



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Como se puede apreciar, el presupuesto ha crecido en una proporción comparativa mucho mayor al del promedio de recepción de quejas, particularmente durante la actual administración.

Dada la ausencia de datos en algunos de los años y periodos administrativos de la CEDH-SLP, en base a la información disponible, el promedio de recursos financieros de cada administración ha sido el siguiente:

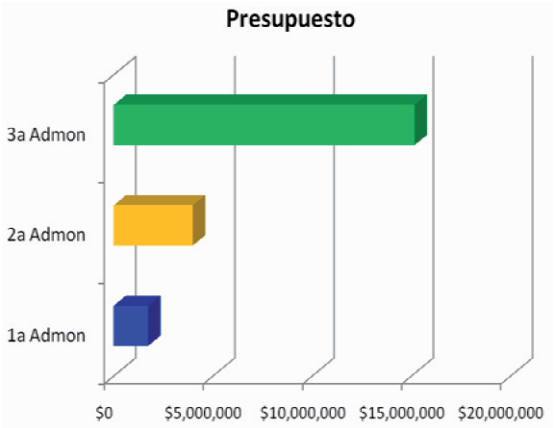
- Cuadro 22 -
Promedio presupuestal de la CEDH-SLP por administración.

PERIODO	*PROMEDIO ANUAL*
1ª Administración 1993-1997	$ 1,726,820
2ª. Administración 1997-2001	$ 3,982,445
Actual administración 2001-2009	$15,159,728

(Fuente: elaboración propia en base a informes de la CEDH-SLP)

Gráficamente se expresa de la siguiente forma:

- Gráfica 4 -
Promedio presupuestal de la CEDH-SLP comparado por administración.



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Hoy día la CEDH-SLP cuenta con un presupuesto casi 9 veces superior al de la primera administración, y casi 4 veces superior al de la segunda. Un comparativo del aumento proporcional acumulado, respecto del número de casos atendidos (gráfica 3), quejas recibidas (gráfica 1) y concluidas, con la proporción acumulada del aumento de los recursos financieros es un indicativo sobre el desempeño de la institución que refleja una asimetría considerable respecto del aumento de recursos que no se refleja en la misma medida en la capacidad de recepción de quejas y atención de casos.[5] De lo que se deduce que, en términos de resultados, la eficiencia del organismo no está sólo y necesariamente relacionada con la cantidad de recursos que se le destinen, y que el análisis respecto de la eficiencia debe atender también ciertos aspectos procedimentales, algunos de ellos vinculados con la normatividad del organismo.

[5] Evidentemente la labor de la CEDH no se limita tan sólo a la recepción de quejas y su conclusión, toda vez que también ofrece asesorías, realiza eventos de capacitación, inspecciona centros carcelarios, da conferencias, realiza algunas publicaciones, etc. Sin embargo, el dato de las quejas recibidas y la conclusión de las mismas, es el único indicador que se refleja en la totalidad de los informes publicados. Las asesorías, por ejemplo, no aparecieron en los informes sino a partir del cuarto informe de actividades. Tanto de las asesorías como de otros rubros de actividades que realiza la CEDH no existe una información sistemática que permita realizar algún tipo de análisis global, ni cuantitativo o cualitativo. Las quejas recibidas y su conclusión, en cambio, sí permiten tal análisis, con el reconocimiento de que si bien no es la actividad exclusiva de la CEDH, sí es de las más importantes y relevantes.

Indicadores de desempeño

Los ***indicadores de desempeño*** muestran qué tan bien o mal se realizaron las actividades que el organismo reporta en sus informes. Para ello, tal información debe cruzarse y cotejarse con otros datos que aparecen en los informes, particularmente con la forma en que el organismo reporta haber terminado o cumplido de las quejas y otros productos que su mandato le faculta.

Ya en el análisis normativo realizado en el anterior capítulo, se daba cuenta de algunos indicadores respecto de la facultad del organismo para examinar la legislación, señalando que es una facultad poco ejercida por la CEDH-SLP, la que hasta el momento nunca ha presentado examen alguno o propuesta de ley, con excepción de la propia ley de la Comisión en febrero de 1994, marzo de 1996 y abril de 1999. La única ocasión que ha ejercido tal facultad en algún ordenamiento jurídico distinto del suyo, fue en ocasión de una controversia constitucional que presentó contra las reformas que, en julio del 2007, realizara el Congreso a la *Ley de Justicia para Menores del Estado de San Luis Potosí*, por considerar que contraviene las disposiciones en materia de derechos humanos estipuladas en los Tratados y Convenciones internacionales signados por el Estado Mexicano. La controversia constitucional como se dijo, no prosperó.

Eficiencia terminal de las quejas recibidas

Por eficiencia terminal se entiende la proporción de quejas recibidas con las que se concluyen, de acuerdo a las causas de conclusión que la normatividad de la CEDH-SLP establece. Para el caso, el artículo 114 del Reglamento establece ocho causas por las cuales una queja es concluida:

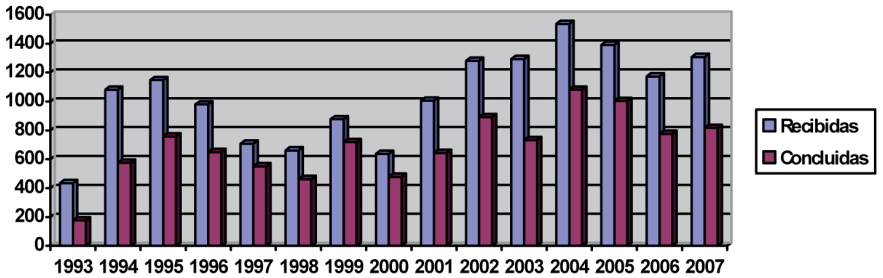
> I. Por incompetencia del Organismo para conocer de la queja o denuncia planteada.
> II. Cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso o denunciante.
> III. Por haberse dictado la Recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la Recomendación.
> IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público, señalados como responsables, un Documento de No Responsabilidad.
> V. Por desistimiento del quejoso o denunciante.
> VI. Por falta de interés del quejoso o denunciante en la continuación del procedimiento.

VII. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes.
VIII. Por haberse solucionado la queja o denuncia mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Quejas recibidas contra quejas concluidas.

Otro indicador que permite evaluar ciertos aspectos el desempeño del organismo se refiere a la comparación entre las quejas que recibe y las que, de acuerdo a la normatividad, concluye.

- Gráfica 5 -
Comparativo de quejas recibida y concluidas de la CEDH-SLP (1993-2007)



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Al comparar gráficamente las quejas recibidas con las que se concluyeron, la gráfica nos muestra que durante los periodos cuando se tiene el menor promedio de recepción de quejas (1997-2001), la eficiencia terminal es superior, y que la proporción más asimétrica de carácter negativa entre ambos datos tiende a aumentar en el periodo 2001-2007.

La comparación entre quejas recibidas y aquellas que han sido "concluidas", en los términos que señala el artículo 114 del Reglamento de la CEDH,[6] y de las que quedan en trámite para los años siguientes,

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

refleja que de manera global, sólo se concluyen el 66.5 % y existe un *rezago en la eficiencia terminal global* de la institución del orden del 31.7 %.

- Cuadro 24-
Eficiencia terminal global de la CEDH-SLP (1993-2007)

	1993-2007	*%*
QUEJAS RECIBIDAS	15,509	100
QUEJAS CONCLUIDAS	10,318	66.5
EN TRÁMITE PARA EL AÑO SIGUIENTE	4,917	31.7
TURNADAS	274	2

(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Pero si se considera el dato acumulado de las quejas que se reciben en el año correspondiente (11,059) —sin considerar las que ya estaban en trámite de años anteriores—, con el acumulado de las que quedan en trámite para el año siguiente (4,917), el *rezago en la eficiencia terminal global neta* representa el 44.47%:

- Cuadro 25 -
Eficiencia terminal global neta de la CEDH-SLP (1993-2007)

QUEJAS RECIBIDAS EN EL AÑO	15,509
EN TRÁMITE PARA EL AÑO SIGUIENTE	4,429

(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

En términos generales, los datos acumulados que proporcionan los informes anuales del organismo, nos permiten observar una disminución en el promedio de quejas concluidas, y un aumento en las quejas que continúan en trámite para el año siguiente, particularmente si comparamos los datos arrojados por un estudio a corte del 2005,[7] con el actual que incluye los datos hasta el 2007.

1,532 "quejas", no son considerados estadísticamente para este estudio dentro de las quejas recibidas, ni de las concluidas.

[7] FAZ MORA (2006) en Academia Mexicana de Derechos Humanos, Proyecto Vigía Ciudadano Ombudsman.

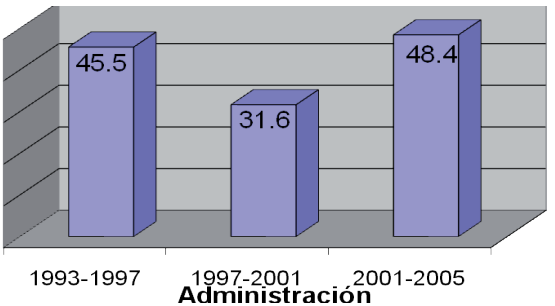
- Cuadro 26 -
Eficiencia terminal (comparativo de periodos 1993-2005 y 1993-2007)

	93-05	*%*	*93-07*	*%*
QUEJAS RECIBIDAS	13,032	100	15,509	100
QUEJAS CONCLUIDAS	8,725	67	10,318	66.5
EN TRÁMITE PARA EL AÑO SIGUIENTE	4,033	30.9	4,917	31.7
TURNADAS	274	2 .1	274	2

(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Como se deduce de los anteriores datos, ni el significativo aumento de recursos y personal de la CEDH han significado una disminución en el promedio de rezago en la eficiencia terminal del organismo, por el contrario, va en aumento como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 6 -
Eficiencia terminal de la CEDH-SLP por periodo -rezago-



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Como bien señala el estudio del ICHRP y la OACNUDH (2005) la conclusión de que una alta proporción de casos resueltos, en este caso "concluidos", indique éxito o fracaso, a primera vista pareciera menos cuestionable que la de suponer que el aumento o la disminución de quejas esté vinculado con el impacto o el diagnóstico de la situación de los derechos humanos en la región*. Sin embargo* -nos advierte- *se basa en otro supuesto: que la resolución de quejas es la mejor manera de afrontar problemas de derechos humanos. Pero este supuesto también es cuestionable.* (ICHRP 2005; 34). En todo caso la CEDH-SLP debe proporcionar otro tipo de información que permita ver la eficacia de tales resoluciones en atención a evaluar si la "resolución" de la queja

ha significado la reparación del daño, y la satisfacción de las legítimas expectativas de los denunciantes. No debe soslayarse u olvidarse que: *"el derecho a una reparación después de sufrir una violación de los derechos es en sí un derecho fundamental. Abarca el acceso a la justicia, la reparación de un daño sufrido y el acceso a información objetiva acerca de las violaciones. La reparación toma la forma de una restitución (regreso a la situación que imperaba antes de que ocurriera la violación), rehabilitación y/o indemnización (material)"*. (ICHRP 2005; 26)

> *…una institución nacional eficaz siempre debería tratar de manera sistemática las problemáticas de derechos humanos. Por ejemplo, si recibe muchas quejas acerca de un mismo tipo de discriminación, puede iniciar una indagación para determinar el alcance del problema y hacer recomendaciones al gobierno. En tales casos, la resolución de casos individuales (aunque los/as quejosos/as queden satisfechos/as) podría representar un fracaso de las políticas de la INDH. Si no se ataca sistemáticamente toda la problemática, pueden surgir más víctimas – y finalmente más quejas individuales "satisfactoriamente" resueltas. Es evidente que las estadísticas (basadas en los datos cuantitativos) solamente reflejarán una parte de la realidad*. (ICHRP 2005; 35)

Dada la ausencia, en los informes anuales de la CEDH-SLP, de indicadores cualitativos respecto de la adecuada o no resolución/conclusión de las quejas, resulta imposible ser concluyente respecto a la interpretación que debe darse a los datos que arroja el rezago en la eficiencia terminal de la institución. Solo cabe hacer constar el elemento cuantitativo del dato, el cual no tiende a disminuir sino a acrecentarse. Como se señaló anteriormente en el apartado de la evolución en la recepción de quejas, y dada la tendencia al tratamiento procesual de los expedientes que predomina en la institución, es muy probable que tal incremento en el rezago corresponda a la burocratización de los procedimientos. Sería recomendable que la dependencia estableciera mecanismos que proporcionaran indicadores que recogieran las perspectivas de los/as beneficiarios/as de las quejas que la institución clasifica como solucionadas. Estos indicadores participativos que se desarrollan mediante la intervención de las partes involucradas revelan impactos que no siempre pueden percibirse desde el interior de la institución. (ICHRP 2005; 30). Lo anterior nos lleva a la necesidad de analizar la forma como la institución concluye las quejas.

Conclusión de los expedientes de denuncia.

Otro indicador eficaz para evaluar el desempeño de la CEDH se refiere a la forma en que ésta concluye las denuncias que le son presentadas.

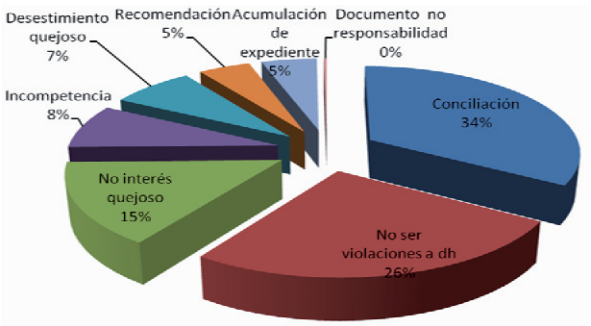
El acumulado relativo a la forma en que han sido concluidas el total de quejas presentadas a la CEDH, de acuerdo a los quince informes publicados aparece en el siguiente cuadro:

- Cuadro 25 -

CAUSA DE CONCLUSIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA 1993-2007		
Conciliación	3,311	33.51 %
Por no ser violación a derechos humanos	2,576	26.07 %
Desinterés del quejoso	1,490	15.08 %
Por no ser competencia de la CEDH	804	8.14 %
Desestimiento del quejoso	735	7.44 %
Acumulación de expediente	486	4.92 %
Recomendación	455	4.6 %
Documento de no responsabilidad	24	0.24 %

(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

- Gráfica 7-
Causa de conclusión de los expedientes de queja
1993-2007



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Es difícil evaluar la eficiencia terminal que se refleja en las cifras anteriores sin contar con información que permita distinguir entre los expedientes cuya conclusión exige una serie de gestiones y tramitaciones de parte de la CEDH respecto de aquellos que son concluidos inmediatamente y sin necesidad de gestión alguna.

Como puede apreciarse, existe una serie de causas de conclusión que no necesariamente requieren gestiones ni tramitaciones por parte de la CEDH: las denuncias que no son violaciones a los derechos humanos, que ocupa el segundo lugar de incidencia (26.07%); y la incompetencia (8.14%). Ambas suman el 34.21 % del total de causas de conclusión de las quejas, un amplio margen de "conclusiones" que no implican demasiado trabajo.[8] Podemos añadirle incluso el 4.92% de acuerdos de acumulación de expediente, que no es sino una decisión administrativa que tampoco requiere demasiada inversión de trabajo, y el porcentaje suma el 39%. Cabe concluir entonces que casi el 40% de la forma de conclusión de los expedientes realizados por la CEDH no representan particular trabajo y por lo mismo no pueden ser causa del rezago en la eficiencia terminal que le caracteriza.

- Cuadro 26 -

CAUSA CONCLUSIÓN DE EXPEDIENTES 1993-2005		
Por no ser violación a DH	26.07 %	
Incompetencia de la CEDH	8.14 %	**39.13 %**
Acumulación de expediente	4.92 %	
Desinterés del quejoso	15.08 %	**22.52 %**
Desestimiento del quejoso	7.44 %	
Recomendación	4.6 %	
Conciliación	33.5 %	**38.34 %**
Docto de no responsabilidad	0.24 %	

(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

¿Cuáles de las causas de conclusión de las quejas por parte de la CEDH sí implican trabajo? La principal de todas, sin duda, son las reco-

[8] El artículo 33 de la Ley de la CEDH es claro al señalar que: *"Cuando la queja o denuncia sea inadmisible por ser manifiestamente improcedente o infundada, se rechazará de inmediato. Por otra parte, cuando evidentemente se advierta que el asunto no es de la competencia de la Comisión se evitará su conocimiento"*. Los arts. 82, 83 y 85 del Reglamento establecen el procedimiento dado a las quejas clasificadas de incompetencia por el organismo, procedimiento que es relativamente rápido pues el artículo 82 establece un plazo máximo de 3 días hábiles para la clasificación de la queja, trabajo que realizan los Visitadores Adjuntos. Desde luego que pueden existir algunos casos en que habiéndose realizado una investigación se concluya que no hay violación a los derechos humanos (Art.99 del Reglamento)

mendaciones. Pero éstas sólo representan el 4.6 % del total. Si se compara con el total de quejas recibidas, únicamente el 2.9 % se convierte en una recomendación; y, de considerar el total de "casos atendidos", la cifra no llega ni al 1 %.

En segundo orden de importancia estarían las "conciliaciones" (33.51 %) y los documentos de no responsabilidad (0.24 %). Ambas suponen investigación, trámites y gestiones que las lleven a buen término, particularmente las primeras. Sin embargo, debe realizarse una serie de consideraciones sobre las "conciliaciones" que dice efectuar la CEDH.

A pesar de la elevada cifra de expedientes concluidos por "conciliación" que hace que esta sea la primera causa de conclusión, los informes anuales nada explican sobre los criterios y la forma y la fecha en que cada expediente se dio por cumplido; tampoco indican si los quejosos dieron su expreso consentimiento[9] para la conclusión dichos expedientes, o si efectivamente fue reparado el daño a los afectados. Del total de 3,311 quejas concluidas mediante "conciliación", sólo se conoce una síntesis del contenido de 182 que corresponden a; 55 del periodo 1993-2005,[10] 75, del informe del 2006, y 52 del 2007.

Es pertinente advertir que, de acuerdo al Reglamento de la CEDH, las quejas susceptibles de ser "concluidas" mediante la conciliación han sido previamente calificadas como una presunta violación a los derechos humanos,[11] por lo que dicho procedimiento se refiere a la forma en que las autoridades responsables se comprometen a solucionar inmediatamente la violación cometida en perjuicio del peticionario.

Menos aún dan cuenta los informes del momento y la forma en que dichas autoridades dieron cumplimiento a los compromisos asumidos mediante la conciliación. Esta información resulta indispensable para determinar si en todos los casos las expectativas legítimas de los peticionarios fueron satisfechas antes de dar por concluido el expediente por esta causal. Dado que la normatividad establece que cuando no se cumple con una conciliación en los términos acordados, la CEDH procederá a elaborar el proyecto de recomendación,[12] habría que suponer

[9] Art. 109 y 111 del Reglamento.

[10] 29 propuestas de conciliación del Informe de 1996, 21 del Informe de 1998, y 5 del informe del 2005 relativas tan sólo a la 2ª. Visitaduría, de las otras tres no aparece síntesis, tan sólo un listado con números de expediente de queja, autoridad y una fecha sin referencia para aclarar si es la de presentación de la queja, de la realización de conciliación o de la fecha en que para la CEDH tal conciliación quedó debidamente satisfecha y/o concluida.

[11] Art. 108 y 109 del Reglamento.

[12] Art. 55 fracción VII. *"...en los casos en que no se obtenga conciliación, deberán redactar los proyectos de recomendación..."*.El art. 110 del Reglamento establece que,

que el Organismo aplicó siempre esta norma. Si esto es así, habría que decirlo y de lo contrario, debería señalarse que está pendiente la emisión de recomendaciones sobre el particular. Pero nada hay de ello en los informes.

Los informes tampoco ofrecen datos sobre el seguimiento que la CEDH habría dado a los expedientes concluidos por conciliación para efectos de comprobar su cumplimiento. Debe tenerse en cuenta que para los intereses del afectado es tan importante la amigable composición en sí como su cumplimiento, el cual difícilmente puede garantizarse sin un seguimiento puntual por parte del Organismo.[13]

Particularmente grave es el hecho de que en los informes aparecen violaciones graves que son objeto de conciliación, tales como: abuso sexual, tortura, violación a la integridad física, tratos crueles inhumanos y degradantes, contraviniendo así la normatividad de la institución, que claramente establece en el artículo 108 del Reglamento Interno que:

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

Sin embargo, en los informes anuales del organismo se da cuenta de algunos ejemplos como los siguientes:

- Expediente CEDH-2VQ-907/205 del 2006 por acoso y abuso sexual a una intendenta por parte de directivos de una escuela primaria en la comunidad de Toco, Municipio de San Antonio. La actuación de la dependencia consistió en intervenir en torno a la integración del expediente administrativo en la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (SEGE). (Informe Anual 2006: 70)
- Expediente CEDH-2VQ-226/06. Tratos crueles, inhumanos y degradantes. La conciliación consistió en la lectura de una *conminación* a la corporación policiaca municipal de Tamasopo, que *"deberá contener un exhorto a evitar la violencia como medio de sometimiento"*, y una

---

luego de un plazo de 15 días sin respuesta de la autoridad, se da por no aceptada la conciliación *"y se procederá a elaborar el proyecto de recomendación correspondiente"*.

[13] Llama la atención que de las 182 únicas conciliaciones de las que podemos saber algo, dos de ellas, la 01/96 y la 08/96, se refieran a presuntas violaciones cometidas por el Lic. Francisco Zurisaday Rocha Murayama, entonces Agente del Ministerio Público en el municipio de Santa María del Río, y que hoy ocupa el cargo de Subprocurador de Averiguaciones Previas de la Procuraduría de Justicia.

notificación que *"deberá ser leída por el superior jerárquico en privado"* y firmada de enterado, y una copia deberá remitirse a la CEDH. (Informe Anual 2006: 68)

- Expediente CEDH-2VQ-027/06. Tortura (Informe Anual 2006: 71)
- Expediente CEDH-2VQ-005/06. Tratos crueles inhumanos y degradantes (Informe Anual 2006: 138)
- Expediente CEDH QP-655/05. Violación a la integridad física y seguridad personal. (Informe Anual 2006: 143)
- Expediente CEDH QP-406/05. Violación al derecho a la integridad y seguridad personal. (Informe Anual 2006: 144)
- Expediente CEDH QP-075/06. Violación al derecho a la integridad y seguridad personal. (Informe Anual 2006: 145)
- Expediente CEDH QP-076/06. Violación al derecho a la integridad y seguridad personal. (Informe Anual 2006: 145)
- Expediente CEDH-2VQO-750/05. Violación sexual. (Informe Anual 2006: 142)

Todos los anteriores casos y otros 16 más relativos a violaciones a la integridad y seguridad personal, sobre todo contra internos en centros penitenciarios, representan una grave irregularidad que debería llevar al organismo a revisar los criterios por los cuales se inició el procedimiento de conciliación. Existen también procesos de conciliación en seis casos de violación a la libertad personal y en tres de violaciones al trato digno; sin embargo, por la forma en que se describe la situación no existen elementos para valorar su gravedad y evaluar así la pertinencia del procedimiento. Para el año del 2006, casos de estas características suman la cantidad de 34, de 75 procesos de conciliación, de los que da cuenta el Informe Anual, lo que representa el 45% del total de las propuestas de conciliación que muestran algún tipo de irregularidad.

Para el año del 2007, aparecen asimismo la cantidad de 23 violaciones a la integridad y seguridad personal, sobre todo contra internos en centros penitenciarios y separos preventivos, así como una violación a la libertad personal, como casos susceptibles del procedimiento de conciliación. El total de propuestas de conciliación de ese año ascendió a 52, por lo que tales propuestas que salen presentan algún tipo de irregularidad, representan el 44%.

Debe reconocerse que los recientes informes del 2006 y 2007 ofrecen mayores y mejores elementos de transparencia en materia de las propuestas de conciliación, toda vez que no sólo realizan una relación de las mismas sino, además —sobre todo el más reciente informe—, una breve descripción que contribuye a transparentar el procedimiento y valorar su eficacia. La dependencia debe vigilar el apego a la normatividad en materia de las propuestas de conciliación, pues una práctica

contraria a ello puede convertirse en un mecanismo que opera contra las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, y continuando el análisis respecto de las causas de conclusión de las quejas interpuestas ante el organismo, resulta revelador el análisis comparativo por periodo administrativo:

- Cuadro 27 -
Causas de conclusión de los expedientes de queja.
Comparativo por administración.

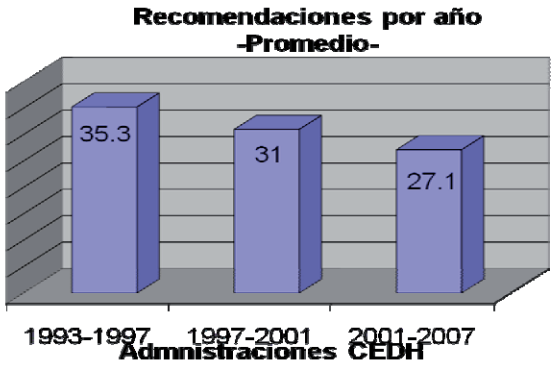
	1ª Administración 1993-1997	*2ª Administración 1997-2001*	*Actual 2001-2007*
Conciliación	33.1 %	29.6 %	34.8 %
No ser violación a los derechos humanos	23 %	29.6 %	26.1 %
Desinterés del peticionario	15.8 %	12.0 %	15.7 %
Incompetencia	10.8 %	14.4 %	5.3 %
Desestimiento del peticionario	7.0 %	4.8 %	8.4 %
Recomendación	6.5 %	7.0 %	3.2 %
Acumulación de expediente	2.8 %	2.6 %	6.4 %
Documento de no responsabilidad	1.0 %	0 %	0.1 %

(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Resalta notoria la disminución del promedio de recomendaciones emitidas por la actual administración. Considerando que sus recursos representan 9 veces más que los de la primera, y 4 más que los de la anterior, y que el número de Visitadurías se ha cuadruplicado; así el bajo porcentaje de recomendaciones emitidas actualmente por la CEDH-SLP es contrastante.

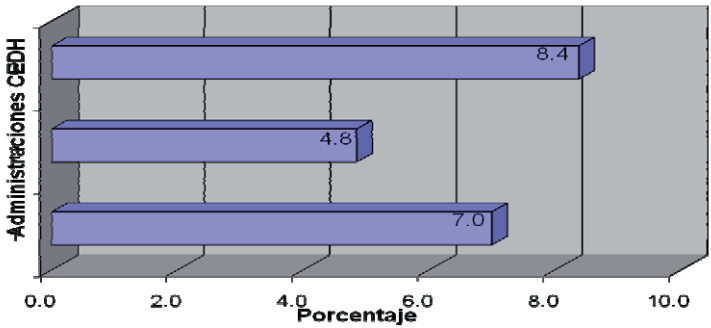
Disminución en el promedio de recomendaciones emitidas y aumento en el desestimiento de los peticionarios, son dos de los indicadores negativos en los que sobresale la actual administración de la CEDH, como puede apreciarse en el comparativo del cuadro anterior, y en las siguientes gráficas:

-Gráfica 11-



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

-Gráfica 12-



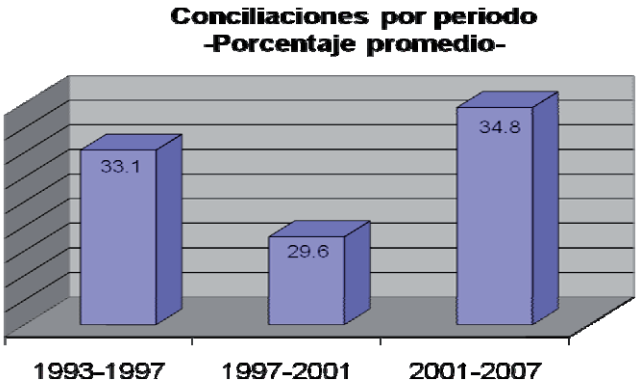
(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

En cambio, la actual administración resulta mejor librada, por el menor índice de quejas para las que resulta incompetente (5.3%), aunque ello dependa en sentido estricto, de la naturaleza de las denuncias presentadas por el peticionario.

Otro rubro en el que destaca la actual administración es el relativo a la acumulación de expedientes, en el que se observa un notorio incremento (6.4%), aunque tal indicador es un mero trámite, pues se refiere a acuerdos administrativos relativos a la integración de los expedientes a que dan lugar las denuncias de los peticionarios.

La actual administración observa el más alto promedio de conciliaciones con el 34.86 %, resultan ser tal rubro el de mayor crecimiento de la misma.

-Gráfica 13-



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Si, en términos generales, el 40% de las causas de conclusión de las quejas que realiza la CEDH no implican la realización de gestiones y trámites pues no se tratan de violaciones a los derechos humanos o no son competencia de la CEDH (cuadro 26), resulta preocupante que otro porcentaje no menor de quejas, el 22.5 %, se resuelva por desinterés (15.08%) y por desestimiento del peticionario (7.44%).

Ambas causas de conclusión merecen algunas consideraciones. Bien puede ser que tales actitudes se deban a una decisión personal de retractarse o desentenderse del trámite, lo cual no es responsabilidad de la CEDH. Pero debe considerarse también que el denunciante se viera orillado a desentenderse del procedimiento o compelido de una u otra forma a desistirse. El peticionario pudo adoptar estas actitudes a pesar de haber sufrido un atropello a sus derechos humanos, situación en la cual podría presumirse que estimó no convenirle continuar con el procedimiento ya sea porque no quería verse envuelto en problemas con la autoridad cuyo acto denunció, o porque el trato que la CEDH dio al asunto no garantizaba la protección de su seguridad ni la de sus derechos, o porque el procedimiento se estancó o se volvió engorroso, lento y poco prometedor en cuanto a sus finalidades de protección, sanción o reparación.

La CEDH no ofrece en sus informes anuales dato alguno que permita conocer las circunstancias en las que fueron concluidos los expedientes por falta de interés y por desistimiento. Dicha información resulta indispensable para determinar, no las razones por las que los quejosos se desentendieron o desistieron, sino la idoneidad de las acciones que la CEDH adoptó para impedir que quedaran insatisfechas las legítimas expectativas de los denunciantes que presentaron su queja. Conocer las

circunstancias en las que se concluyeron dichos expedientes son imprescindibles incluso para descartar que algunas acciones u omisiones del propio organismo en la tramitación de los expedientes respectivos, pudieran estar en el origen de la actitud del quejoso hacia el complicado procedimiento iniciado a su solicitud, toda vez que algunos aspectos normativo-procedimentales contemplados por la propia ley y el reglamento pueden propiciar tal situación, como por ejemplo los siguientes:

> ***ARTICULO 27.*** *La queja o denuncia se presentará por escrito. Lo anterior, en la inteligencia de que cuando no sea posible hacerlo así, se acudirá directamente ante la propia Comisión, en donde al efecto se levantará el escrito que la contenga, pudiéndose además formular inclusive, por carta. En casos urgentes se podrá presentar a través de cualquier medio de comunicación.*
>
> *La queja o denuncia que por cualquier causa se presente sin estar debidamente firmada, deberá ser ratificada personalmente por el interesado o su representante en un término de quince días, contados a partir del siguiente al de su presentación. El mismo lapso se entenderá en favor de quien la haya realizado por carta, sólo que en este caso deberá recaer notificación de la Comisión, por la que comunique de manera específica dicho término.*
>
> *En todo caso en que los quejosos o denunciantes se encuentren privados de su libertad en virtud de encontrarse sujetos a un procedimiento, o en cumplimiento de compurgación de pena impuesta por autoridad judicial competente, los escritos que dirijan a la Comisión Estatal deberán hacerse llegar de inmediato a la misma por conducto y bajo la más estricta responsabilidad de los encargados o responsables de los centros, reclusorios o establecimientos de readaptación social, o bien, los podrán hacer llegar a la Comisión Estatal entregándolos directamente a los visitadores generales o adjuntos.* (Ley de la CEDH)
>
> ***ARTÍCULO 78.****- Cuando de la queja o denuncia no se deriven los elementos necesarios que posibiliten la intervención de la Comisión Estatal, ésta requerirá expresamente al interesado para que la aclare en el término de quince días naturales. Si al finalizar el lapso mencionado la Comisión no recibe la aclaración respectiva, enviará la queja o denuncia al archivo por evidente falta de interés del promovente.* (Reglamento de la CEDH)

Cabe la posibilidad que los anteriores preceptos normativos y procedimentales generen un efecto disuasivo en los quejosos particularmente cuando se trata de personas de escasos recursos económicos, para quienes los traslados a las oficinas de la CEDH representen un esfuerzo en inversión y tiempo poco redituables o hasta superiores a los beneficios que pudieran obtener. También pueden constituirse en un factor de inhibición cuando, dadas las circunstancias y el contexto de los denunciantes, el beneficio de la acción es superior a los riesgos que

corre, de acuerdo a una valoración realizada por los afectados, particularmente al tratarse de personas recluidas en algún centro penitenciario o de reclusión.

Al igual que en el anterior apartado, cabe aquí el señalamiento respecto de la necesidad de que la dependencia ofrezca otro tipo de información que permita evaluar y medir la eficacia de las distintas formas de conclusión que el organismo da a las quejas, para valorar si la forma en que éstas se concluyen, particularmente en el caso de las conciliaciones y las recomendaciones, significa la efectiva reparación del daño, así como la satisfacción de las legítimas expectativas de los denunciantes. Como se mencionó anteriormente, en cualquiera de sus formas posibles, la efectiva reparación del daño ante una violación a los derechos humanos es también un derecho fundamental pues significa una forma de restitución y rehabilitación del daño sufrido (ICHRP 2005; 26). Y, de nuevo, conviene recordar la advertencia de que si no se enfrenta sistemáticamente toda la problemática de las violaciones a los derechos humanos, pueden surgir más víctimas -y finalmente- más quejas individuales "satisfactoriamente" resueltas o concluidas, y que tal indicador bien puede representar un fracaso de las políticas de la institución defensora de los derechos humanos. (ICHRP 2005; 35)

Algo similar puede ocurrir con las quejas concluidas por desistimiento o aparente falta de interés del quejoso. La CEDH debe proporcionar o buscar otro tipo de información que permita valorar si tales formas de conclusión son resultado de un verdadero desinterés o si la propia institución mediante tratamientos burocráticos y formalistas propicia tales conclusiones.

Dada la ausencia de indicadores cualitativos sobre las formas de conclusión de los expedientes de queja, también sería recomendable que la dependencia estableciera mecanismos que proporcionaran indicadores que recogieran las perspectivas de los/as beneficiarios/as de las quejas calificadas por la institución como solucionadas. Estos indicadores participativos que se desarrollan mediante la intervención de las partes involucradas revelan impactos que no siempre pueden percibirse desde el interior de la institución. (ICHRP 2005; 30). Lo que nos lleva a la necesidad de analizar ahora las recomendaciones emitidas por la CEDH.

Emisión de recomendaciones

De entrada, resulta inquietante el hecho de que existan graves inconsistencias estadísticas, sin entrar siquiera al análisis cualitativo de las mismas. A lo largo de los trece informes anuales de la CEDH analizados

en el presente estudio, las cifras de recomendaciones son contradictorias. En los años 1993, 1994, 1999, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 aparecen por lo menos dos diferentes cifras que, al cotejar con las síntesis de recomendaciones de los tres primeros puede advertirse cuál es la cantidad real que se emitieron, pero para efectos estadísticos de los propios informes fueron utilizadas las cantidades incorrectas. En los cuatro restantes, la cifra debe ser cotejada bien con las estadísticas relativas al seguimiento de las recomendaciones, de las autoridades a las que les fueron enviadas, o las síntesis de recomendaciones que aparecen en los desgloses de las distintas Visitadurías, pero aún así los datos también presentan contradicciones e inconsistencias.

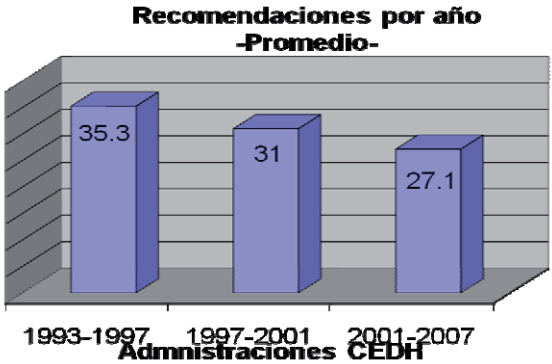
Además de los errores aritméticos simples y llanos en el conteo de la recomendaciones, y de las confusiones estadísticas, otra de las causas de las inconsistencias en los datos de tan importante indicador se debe al cambio de criterios para clasificar, ordenar y numerar las recomendaciones, ya que de 1993 hasta marzo del 2001 a las recomendaciones dirigidas a dos o más autoridades se les consideraba estadísticamente como una sola, aunque de entonces a la fecha se hace lo contrario,[14] por lo que aparece un número mayor de recomendaciones de las que verdaderamente se emitieron.[15] Si el bajo porcentaje de quejas que llegan a convertirse en recomendación (4.6 %) es ya un indicador del pobre desempeño de la CEDH, la inconsistencia de sus propios datos añade otro factor negativo.

Una vez cotejados los erróneos datos estadísticos con las síntesis de recomendaciones efectivamente emitidas, la cifra asciende a 455 recomendaciones durante los quince años de existencia de la CEDH-SLP. El promedio anual de emisión de recomendaciones por administración es el siguiente:

[14] Por ejemplo, en el informe del 2004 las estadísticas de la CEDH y los desgloses por Visitaduría (Págs. 136, 139, 146 y 155) consideran 32 recomendaciones emitidas, que en realidad solo son 27 pero dirigidas, supuestamente, a 32 autoridades, pues las número 02, 04 y 19 fueron emitidas para 2, 3 y 2 autoridades distintas. De hecho el número oficial de recomendaciones del año concluye con la número 27 (Págs. 66 y 67), y en su propio mensaje la Presidenta afirma que se emitieron 27 (Pág. XI). Peor aún, al sumar el desglose de recomendaciones aparecido en las páginas 66 y 67, tampoco suman 32 autoridades, sino sólo 31. Año con año desde el 2001 se repiten inconsistencias similares.

[15] Entre errores, confusiones y doble numeración de las recomendaciones, la suma del total aparecido en los informes analizados asciende a 428 presuntas recomendaciones, 38 más que las efectivas 390.

- Gráfica 14 -



(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

La disminución en el número de recomendaciones, ya ha sido considerada por la OACNUDH en su diagnóstico sobre México (2003) vale como un indicador negativo en el desempeño de nuestro sistema ombudsman, de tal forma que urgió a las comisiones públicas de derechos humanos del país a desarrollar "plenamente" su mandato mediante, entre otros cosas, la emisión de un mayor número de recomendaciones (OACNUDH 2003; 9), constatando el hecho notorio de la forma en que ha disminuido el número de recomendaciones emitidas por los *ombudsman*, sin que ello corresponda a un menor número de violaciones. Entre las recomendaciones el diagnóstico citado destaca la importancia de un mayor número de emisión de las mismas, para promover una cultura de los derechos humanos.

Cabe considerar que no existen indicios de que el criterio para la emisión de recomendaciones de la CEDH se haya realizado o realice actualmente de acuerdo a casos paradigmáticos, lo que podría justificar -en cierto modo- la disminución en el número de recomendaciones. Todo parece indicar que las recomendaciones son el resultado de casos individuales y, hasta cierto punto, aislados o desvinculados de un contexto más amplio.[16] En buena medida se debe a la falta de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en la entidad, pero también a autolimitaciones de la propia CEDH-SLP en el tratamiento de los casos. Resalta el pobre tratamiento que la dependencia ha dado a una serie de violaciones a los derechos humanos con motivo de represión de la que han sido objeto los activistas contra de la instalación de un proyecto minero impulsado por la Minera San Xavier, filial de una empresa canadiense transnacional, en donde la propia CEDH-SLP ha emitido

[16] Capítulo VII, artículos 119 a 131 del Reglamento de la CEDH-SLP

varias recomendaciones individuales, otra de carácter administrativa y ambiental, así como emitido medidas precautorias e iniciado quejas. Sin embargo, la institución no las ha vinculado entre sí para enmarcarlas en un contexto más amplío, a pesar de que los afectados lo han solicitado explícitamente en sus solicitudes de queja.[17]

Los datos estadísticos apuntan a considerar que la disminución en el número y promedio de recomendaciones está directamente vinculado con el aumento del número de conciliaciones (gráfica 11, cuadros 7 y 10,). Sin embargo, dadas las notables deficiencias y ausencias de indicadores cuantitativos y cualitativos sobre la eficacia de las conciliaciones —como fue analizado en el anterior apartado— el indicador no puede considerarse positivo.

A tan pobres e inconsistentes datos estadísticos respecto de las recomendaciones emitidas por la CEDH, debe considerarse ahora el presunto seguimiento en el cumplimiento de las mismas. El reglamento de la CEDH establece siete diferentes criterios para calificar el cumplimiento de las recomendaciones que van desde la no aceptación de la misma hasta diversos matices de aceptación.

- Cuadro 28 -
Grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CEDH-SLP

Cumplimiento parcial	34.7 %
No aceptadas	18.5 %
Cumplidas totalmente	15.5 %
Sin pruebas de cumplimiento	13.8 %
En tiempo de ser contestadas	11.5 %
En tiempo para presentarse pruebas de cumplimiento	4.4 %
Cumplimiento insatisfactorio	1.6 %

(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

En algunos de los informes de la CEDH aparecen datos estadísticos respecto de lo anterior y su presunta evolución, más no existe respaldo que documente públicamente el seguimiento puntual y sistemático del cumplimiento de las recomendaciones. Tampoco se informan adecuadamente los criterios para determinar qué esfuerzos se hicieron para dar seguimiento al cumplimiento. Ello bien puede constituir una práctica

[17] Escrito de queja del 5 de octubre del 2005, que dio origen a la Recomendación 17/2006, del 11 de octubre del 2006.

que desprotege al denunciante, limitándolo en el ejercicio efectivo de las medidas de protección que existen y que contraviene la naturaleza y fundamento de un organismo público de derechos humanos.

El simple más análisis de la naturaleza de los criterios utilizados para clasificar el cumplimiento de las recomendaciones nos permite establecer que pueden considerarse como indicadores negativos los referentes al: *a)* cumplimiento parcial (34.7%); *b)* no aceptadas (18.5%); *c)* sin pruebas de cumplimiento (13.8%) y; *d)* cumplimiento insatisfactorio (1.6%). De tal forma que estos indicadores negativos representan el 68.6% de la forma en que las autoridades dan "cumplimiento" a las recomendaciones emitidas por la CEDH-SLP. Los indicadores que positiva y plenamente permiten asegurar un eficaz cumplimiento de las recomendaciones ascienden tan solo al 31.4%. Cabe aclarar que los datos relativos al cumplimiento de las recomendaciones tienen una naturaleza dinámica que no necesariamente se refleja en los datos estadísticos que los informes muestran, toda vez que los estos dan razón del estado que guardan al momento de su elaboración en una determinada fecha de periodicidad, en este caso, anual. Así, las recomendaciones que al final de un año guardaban un cumplimiento insatisfactorio o parcial, pueden evolucionar a un cumplimiento total en un lapso de tiempo indeterminado. Esto puede incluir incluso a las recomendaciones no aceptadas. Sucede, como bien señala el ICHRP y la OACNUDH (2005), que la única manera de comprender adecuadamente complejos procesos legales y procesuales, sin mencionar los de carácter social o político, es mediante el análisis cualitativo. *En el mejor de los casos, las mediciones cuantitativas ofrecen fotografías de cómo están las cosas en un momento dado; en el peor de los casos, engañan porque no reflejan los procesos dinámicos del cambio*. (ICHRP 2005; 29). Así, no deja de ser significativo que la "fotografía", al momento de la elaboración de los informes, respecto de la forma en que las autoridades dan cumplimiento a las recomendaciones tenga un carácter marcadamente negativo, debería llevar a la institución a implementar un mejor y más eficiente mecanismo y sistema de seguimiento de las recomendaciones, que aporte indicadores cuantitativos que faciliten la medición de la magnitud de la actividad y su desarrollo, así como de indicadores cualitativos que permitan valorar el cumplimiento de sus recomendaciones. De otra forma, y como ya se ha indicado anteriormente, la sola emisión de recomendaciones, sin un tratamiento sistemático y estructural de las mismas, bien puede ser un indicador negativo que represente un fracaso de las políticas de la institución defensora de los derechos humanos. (ICHRP 2005; 35)

Al igual que en los antecedentes apartados, respecto de las quejas recibidas y sus formas de conclusión (eficiencia terminal), así como de los procedimientos de conciliación, también cabe aquí el señalamiento

respecto de la necesidad de que la dependencia ofrezca otro tipo de información que permita evaluar y medir la eficacia de las recomendaciones, tanto para la reparación del daño (ICHRP 2005; 26), como en el impacto que éstas tienen en la situación de los derechos humanos en la entidad.

Dada la ausencia de indicadores cualitativos sobre el aparente cumplimiento de las recomendaciones, también sería recomendable que la dependencia estableciera mecanismos que proporcionen indicadores que recojan las perspectivas de los/as beneficiarios/as de las recomendaciones que la institución clasifica como cumplidas. Como ya se ha mencionado, estos indicadores participativos se desarrollan mediante la intervención de las partes involucradas y revelan impactos que no son perceptibles desde el interior de la institución. (ICHRP 2005; 30).

La inadecuada o por lo menos limitada y restringida información ofrecida en sus informes impide conocer la eficacia y pertinencia de buena parte de las actuaciones que la CEDH realiza para la observancia, protección, defensa y promoción de los derechos humanos, en relación a la emisión de sus propias recomendaciones. La transparente y adecuada información sobre el desempeño y actuar de la CEDH es tan importante como su gestión misma. En este sentido es necesario que el Organismo aporte información pública y accesible que permita hacer una valoración cualitativa de su función.

Medidas precautorias

En los años recientes,[18] la CEDH-SLP ha introducido un mecanismo de defensa y protección de los derechos humanos que, en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, han revelado ser un instrumento de excepcional importancia y eficacia en la protección de los mismos: las medidas precautorias, preventivas o cautelares.

- Cuadro 29 -
Medidas precautorias emitidas por la CEDH-SLP (2005-2007)

Periodo	*Medidas precautorias*	*No aceptadas*
2005	56	n.d.
2006	77	7
2007	90	14
Total	223	21

(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

[18] A partir del Informe Anual del 2005.

Si bien en las estadísticas el organismo refiere la aceptación o no, por parte de la autoridad de las medidas, es indispensable que la CEDH, al igual que en el caso de las conciliaciones y las recomendaciones, desarrolle indicadores cualitativos que permitan valorar la eficacia de este mecanismo. Por la información disponible en los informes, particularmente la descripción de las situaciones a que dieron origen las medidas precautorias, y su aparente solución, no hay certeza de si causó un verdadero efecto en los solicitantes y las autoridades. Buena parte de la redacción y descripción de estas medidas se asemejan más a un parte informativo de buenas intenciones con epílogos de carácter optimista, que califican de manera autocomplaciente la intervención del organismo que luce como un tranquilizador social de primer orden:

- *Expediente CEDH-QP-205/206: por el temor de un interno a ser afectado en su integración física y seguridad personal por otro interno, con la aquiescencia de un mando superior y custodia. El interno se tranquilizó gracias a la intervención de la Comisión.* (Informe Anual 2006: 84)
- *Expediente CEDH-QP-587/06: porque un interno fue gaseado por varios custodios, de quienes además recibió amenazas. Con estas medidas se logró atención y medicamento que requería el interno, éste perdió el temor de nuevas agresiones.* (Informe Anual 2006: 84)
- *Expediente CEDH 4VQ-397/06: dirigida al Director de Seguridad Pública Municipal de Vanegas, queja que interpuso Rosa Elia Campos Bocanegra en la que manifestó detención arbitraria y lesiones… la quejosa se encontraba atemorizada por la represalias que pudiera ocasionar al poner la queja en este organismo, por lo que esta comisión* (sic) *realizó media* (sic) *precautoria a la autoridad responsable, para que se dejara de molestar a la quejosa, por lo que la recurrente se tranquilizó.* (Informe Anual 2006: 110)
- *Expediente CEDH 4VQ-314/06: se envía al Director de la Policía Ministerial del Estado, Zona Altiplano, con motivo de la queja que interpuso Amado Banda Barbosa en la que manifestó hostigamiento por parte de elementos des esta corporación…la medida fue aceptada y los elementos de la policía ministerial no le ocasionaron ningún acto de molestia mas* (sic). (Informe Anual 2006: 110)

(El subrayado es añadido)

También en este caso, la CEDH-SLP debe aportar información más precisa sobre el seguimiento dado a tales medidas, para efectos de comprobar su cumplimiento y real eficacia. Dicha información resulta indispensable para determinar la idoneidad de las medidas solicitadas

por el organismo para prevenir la consumación de violaciones a los derechos humanos de los denunciantes.

Antes que suponer una aparente buena resolución y efecto de las medidas precautorias, en base a indicadores de apreciación realizados por integrantes de la propia dependencia -como se evidencia en las redacciones transcritas-, también sería recomendable que la CEDH estableciera mecanismos que proporcionen indicadores que recojan las perspectivas de los/as beneficiarios/as de las medidas precautorias, incluyendo a las propias autoridades destinatarias de las mismas. Como ha quedado establecido, estos indicadores se desarrollan mediante la intervención de las partes involucradas y revelan impactos que no son perceptibles desde el interior de la institución. (ICHRP 2005; 30).

Clasificación de las quejas y violaciones a los derechos humanos

Por otra parte, el análisis por tipo de violación a los derechos humanos, tanto de las quejas como de las recomendaciones, presenta serias y graves inconsistencias en la calificación de los hechos violatorios, consecuencia de la amplia marginalidad de los criterios -aparentemente subjetivos- con la que la CEDH-SLP y sus funcionarios califican las actuaciones a determinar como violaciones. Es tal la laxitud, subjetividad o arbitrariedad con la que se realiza tal tipificación en los informes, que existe la impresionante cantidad de más de 182 distintas voces para tipificar las violaciones a los derechos humanos, resultado de la inadecuada e imprecisa clasificación, particularmente la confusión entre la terminología penal del derecho interno y la terminología utilizada en los instrumentos propios y específicos de derechos humanos, así como el franco desconocimiento en la materia.

La adecuada calificación de las quejas reviste una importancia capital, tanto porque es determinante para que la investigación que realiza el organismo sea exitosa,[19] como porque las cifras y datos asociados a cada tipo de violación constituyen un indicador útil de la situación de los derechos humanos en la entidad. En consecuencia, se debe considerar que es posible, además de un empleo inadecuado de los conocimientos en materia de derechos humanos por parte de los funcionarios encargados de la calificación de los hechos, de la redacción de las recomendaciones, los procesos de conciliación y las medidas precautorias, que éstos carezcan del conocimiento necesario para cumplir con su responsabilidad o, lo que resultaría más grave, en un caso extremo, se podría poner en tela de juicio la rectitud de su actuación. El cumplimiento de

[19] Arts. 81-89 del Reglamento: *"**CÁPITULO II.** De la clasificación de las quejas".*

cualquiera de estos supuestos significaría una práctica contraria al mandato de la institución y una práctica irregular.

Cabe señalar que el Reglamento del organismo establece cuatro tipos genéricos de clasificación de carácter procedimental: a) *presunta violación a Derechos Humanos*; b) *Incompetencia del Organismo para conocer de la queja o denuncia*; c) *Incompetencia del Organismo con la necesidad de realizar orientación jurídica* y; d) *Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja o denuncia no reúna los requisitos legales o reglamentarios o ésta sea confusa*. (Art. 83)

Conclusiones

A partir de la evaluación realizada a la CEDH-SLP en términos de resultados y desempeño con base a los informes de labores del periodo de 1993 al 2007, en este capítulo se presentan a continuación algunas conclusiones:

1. Es notoria y grave la ausencia de un análisis con indicadores cuantitativos y cualitativos de la situación que guardan los derechos humanos en la entidad, mediante un diagnóstico global sobre su situación. En buena medida, los datos presentados por el organismo a lo largo de sus quince años de existencia no pueden ser interpretados de manera concluyente, toda vez que en los informes de la CEDH-SLP no se realiza diagnóstico alguno de la situación de los derechos humanos en la entidad que permita entender el sentido y alcance de la información cuantitativa respecto del número de quejas recibidas, formas de conclusión de las mismas, recomendaciones emitidas, conciliaciones realizadas, medidas precautorias solicitadas, orientaciones, etc. La información estadística que prevalece en los informes no constituye, así, un adecuado indicador del desempeño y, menos aún, del impacto de la CEDH-SLP.
2. Respecto a los indicadores de resultados, los informes dan cuenta de una notable disminución del promedio de recepción de quejas del organismo, particularmente apreciable en los dos recientes años, sin que se aporte información cualitativa o contextual que permita concluir las causas de tal comportamiento, para saber si ello debe entenderse como un éxito o, más bien, un fracaso de la institución. Dada la ausencia de tal información, así como la preeminencia que el organismo otorga al tratamiento procedimental de las denuncias y quejas presentadas, es muy probable que esta disminución tenga relación con la forma de recepción, clasificación y el manejo administrativo inicial que realiza el organismo.

3. En cuanto a los indicadores de resultados, continúan manifestándose algunos datos que revelan un deficiente desempeño, resalta: *a)* el alto promedio de asuntos que no requieren la realización de trámites o gestiones de la CEDH-SLP (39.13%); *b)* el bajo promedio en la emisión de recomendaciones (4.6%); *c)* el alto promedio y aumento de indicadores negativos como el desinterés y desestimiento del peticionario (22.52%); y, *d)* la ausencia de información relativa a los criterios y forma de cumplimiento de la principal causa por la que la CEDH-SLP concluye las denuncias que le presentan, las "conciliaciones" (33.51%), y que resulta imprescindible para valorar su labor protectora en materia de derechos humanos.
4. Todo indica que no existe una relación directa entre los indicadores de resultado y desempeño con el incremento presupuestal al organismo, ya que la CEDH-SLP ha tenido niveles de recepción de quejas, emisión de recomendaciones y conciliaciones, así como niveles de eficiencia terminal -entre otros resultados- muy similares y hasta superiores durante periodos en los que ha contado con una cantidad muy inferior de recursos humanos y económicos. Esto no debe interpretarse, desde luego, como una justificación para encarecer los recursos otorgados al organismo, pero sí debe invitar al análisis respecto de la eficiencia administrativa de la institución y la adecuada rendición de cuentas.
5. Si bien, como se indicó, es difícil evaluar el desempeño de la CEDH-SLP ante la ausencia de un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en la entidad, el organismo debería aportar otro tipo de información y elementos que permitan interpretar mejor sus resultados respecto de la forma en que concluye las denuncias que se le presentan, la eficacia de tales conclusiones en materia de reparación del daño y el presunto seguimiento que realiza a las recomendaciones, conciliaciones y medidas precautorias. Así, es pertinente y necesario que la dependencia estableciera mecanismos que proporcionaran indicadores que recojan las perspectivas de los/as beneficiarios/as de los diversos servicios, productos o insumos que ofrece: quejas, recomendaciones, conciliaciones, medidas precautorias, capacitación, publicaciones, asesorías, etc. Estos indicadores participativos, que se desarrollan mediante la intervención de las partes involucradas, revelan impactos que no siempre pueden percibirse desde el interior de la institución.
6. Para mejorar el proceso de rendición de cuentas y transparentar la gestión de la CEDH, el organismo debe realizar un particular esfuerzo por modificar el formato y la relevancia de la información contenida en sus informes anuales, para aportar una mayor y más confiable información cualitativa sobre su desempeño particularmente en lo que se refiere al cumplimiento, seguimiento y eficacia de las reco-

mendaciones, las conciliaciones, y las medidas precautorias. Desde el punto de vista meramente estadístico, a lo largo de prácticamente todos los informes anuales aparecen inconsistencias estadísticas que ponen en duda la calidad de su información y desempeño.

CAPÍTULO 4
CONCLUSIONES GENERALES

A la luz de los puntos de referencia que los estándares internacionales establecen para evaluar si desde una perspectiva normativa los INDH reúnen los requisitos normativos mínimos indispensables para cumplir eficazmente con su misión de promoción y protección de los derechos humanos, la CEDH-SLP observa una serie una serie de debilidades particularmente agudas en lo que se refiere a los procedimientos para el nombramiento de sus integrantes, la ausencia de referentes normativos en materia de participación de la sociedad civil en su gestión, un mandato limitado en la protección de los derechos humanos, y serias lagunas en materia de fiscalización pública y rendición de cuentas.

El resultado de las anteriores debilidades incide de manera directa y particular en la legitimidad pública del organismo. Los correctos mecanismos de nombramiento son esenciales para lograrla, al igual que la adecuada rendición de cuentas y una participación abierta a la sociedad civil, independientemente del nivel de participación o capacidad organizativa que ésta tenga en un determinado periodo o región. Si bien puede ser que las situaciones y circunstancias contextuales y coyunturales pueden jugar un importante papel en el desempeño de una institución, como podría ser —por ejemplo— una acertada selección de su titular, el análisis del ICHRP y la OACNUDH nos permite ver que es el apego a ciertos puntos de referencia y sus respectivos estándares los que establecen las bases para el eficaz desempeño de un INDH.

Como ha quedado asentado a lo largo de este estudio, los estándares internacionales estiman que los organismos de promoción y defensa de los derechos humanos son más eficaces cuando éstos ostentan legitimidad ante la ciudadanía, accesibles y transparentes particularmente para la supervisión por parte de la sociedad civil, si cuentan y operan con una estructura organizacional abierta, participan y colaboran con los organismos de la sociedad civil y garantizan la calidad e idoneidad de sus integrantes mediante procedimientos de selección abiertos y sin opacidad, que aseguren la presencia de personal independiente, profe-

sional y comprometido. Buena parte de tales estándares no son cubiertos por la CEDH-SLP.

Es difícil establecer una relación causal directa entre el desempeño del organismo, detallado en el tercer capítulo y las debilidades normativas que observa en relación a la asimetría con los estándares internacionales, analizados en el capítulo dos; sin embargo tales lagunas son sin duda una condición que permite o puede contribuir a explicar algunos elementos del deficiente desempeño observado en algunos aspectos del organismo. Así, la ausencia de la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en la entidad, por citar un ejemplo, bien puede guardar relación con el hecho de que la normatividad de la CEDH-SLP en materia de rendición de cuentas no le exige informar fidedignamente al respecto, sino con una serie de datos de carácter cuantitativo antes que cualitativos, además de permitir un amplio margen de discrecionalidad al organismo respecto de lo que quiera informar, práctica contraria al concepto de rendición de cuentas que apuntan los estándares internacionales analizados, y que refieren la obligación de reportar, explicar y justificar el trabajo realizado por el organismo.

Lo mismo puede señalarse respecto de algunos de los indicadores de desempeño del organismo considerados. De tal forma que, como se asentó en el análisis, las debilidades normativas sobre lo que el organismo informa inciden en el análisis del desempeño del mismo en materia de la valoración de la eficacia que sus recomendaciones, conciliaciones o medidas precautorias tienen realmente, en materia de la defensa de los derechos humanos, la reparación del daño y la satisfacción de las legítimas expectativas de los denunciantes, ya que no se aporta noticia alguna que permita seguramente valorarlo.

El organismo, como vimos, no suele ofrecer datos suficientes sobre el seguimiento dado a los expedientes concluidos por conciliación, para efectos de comprobar su cumplimiento, como tampoco en relación a las medidas precautorias o hasta de las propias recomendaciones. La CEDH-SLP debe proporcionar otro tipo de información que permita conocer la eficacia de sus propios instrumentos de defensa de los derechos humanos de las víctimas, en atención a evaluar si éstas han sido las adecuadas, particularmente en cuanto a la reparación del daño. El organismo se limita a una información cuantitativa y estadística de escasa calidad y pertinencia. Los indicadores de desempeño relativos a la conclusión de los expedientes mediante la "conciliación" resultan particularmente cuestionables y limitados dada la opacidad que les rodea, a pesar de ser elevada la cifra de expedientes concluidos por "conciliación", que hace que ésta sea la principal causa de conclusión. La débil normatividad en materia de rendición de cuentas, resultado de la notoria distancia que guarda la del organismo con los estándares inter-

nacionales en la materia, hacen que los informes anuales nada explican sobre los criterios la forma y la fecha en que cada expediente se dio por cumplido, ni den cuenta del momento y la forma en que dichas autoridades dieron cumplimiento a los compromisos asumidos mediante la conciliación. Esta información resulta indispensable para determinar si en todos los casos las expectativas legítimas de los peticionarios fueron satisfechas, antes de dar por concluido el expediente por esta causal. Lo mismo puede afirmarse de a ellos que se concluyen por desistimiento o desinterés del quejoso: no existe información que permita valorar si ello fue resultado de la falta de idoneidad de las acciones o los trámites que la CEDH y que la actitud de los quejosos tenga su origen en el tratamiento que el organismo haya dado a su queja.

El análisis precedente permite sostener que, a pesar de los límites a su mandato en materia de derechos electorales y laborales, la CEDH-SLP cuenta con facultades y atribuciones suficientemente amplias para realizar su trabajo con eficacia en materia de vigilancia de los derechos humanos, recepción de quejas y denuncias, emisión de recomendaciones, elaboración y publicación de informes, presentación de denuncias ante autoridades, análisis de leyes, educación y capacitación, aunque también es cierto que, de acuerdo a los indicadores de resultado y de desempeño analizados en el capítulo anterior, puede apreciarse que las amplías facultades del organismo no son plenamente ejercidas, particularmente en materia de:

- el examen de leyes o la elaboración de propuestas para promover cambios o modificaciones a disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas
- la presentación de denuncias ante autoridades por los delitos de los que tenga conocimiento en el tratamiento de las quejas y recomendaciones de las que conoce y
- la facultad de iniciar indagaciones de quejas y denuncias de oficio

La ausencia de indicadores al respecto, o la pobreza de los mismos, sólo pueden ser entendidos a la luz de ciertas formas de autorrestriccón que no residen en las facultades normativas de la institución. Esto resulta particularmente grave, pues teniendo las facultades y los recursos para realizar acciones de observancia, protección, defensa y promoción de los derechos humanos, el organismo prefiere no hacerlo, desaprovechando así posibilidades que le permitirían contar con mayor legitimidad ante la sociedad al ofrecer muestras claras de un real ejercicio de su independencia y autonomía, cuyos estándares normativos le pertenecen plenamente.

Puede afirmarse entonces que, pese a que la CEDH-SLP cuenta con los mínimos estándares normativos marcados por los parámetros

internacionales en cuanto a naturaleza y mandato, propuestos por la ICHRP y OACNUDH, para ejercer su función y cumplir sus metas, el análisis de algunos de sus indicadores de resultado y desempeño permiten advertir un desempeño poco eficiente y eficaz que parece más bien vinculado a una autolimitación en el ejercicio de sus facultades legales, entre otros elementos. Así, por ejemplo, las formas de "conclusión" de los expedientes, acusan una alta proporción de conclusiones que no permiten conocer la eficacia de las medidas de protección y defensa de los derechos humanos del organismo, pero que aparentan la realización de un desempeño positivo. El Reglamento estipula una serie de causas de conclusión que no requieren gestiones ni tramitaciones por parte de la CEDH: las denuncias que no son violaciones a los derechos humanos, ocupan el segundo lugar de incidencia (26.07%); y la incompetencia (8.14%). Ambas suman el 34.21 % del total de causas de conclusión de las quejas, un amplio margen de "conclusiones" más bien aparentes, a las que podrían añadirle incluso el 4.92% de acuerdos de acumulación de expediente, que no es sino una decisión administrativa, y el porcentaje suma el 39%. Cabe concluir entonces que casi el 40% de las formas de conclusión de los expedientes realizados por la CEDH no tienen relación con el mandato otorgado al organismo ¿Por qué entonces la institución afirma que "concluyó" las "quejas"? Entre otras cosas, el organismo debiera revisar los criterios para considerar "concluidas" las quejas, e incluso los que utiliza para calificar las propias quejas que son presentadas por los afectados. Todo indica que predomina un tratamiento procedimental de las quejas al interior del organismo, regulado por criterios restringidos antes que por el cumplimiento de las expectativas de reparación de la violación a los derechos humanos de los afectados. En tal sentido puede decirse que las amplías facultades que el mandato del organismo le otorga para la realización de investigaciones y tratamiento de quejas, se ve reducido por un tratamiento procedimental de carácter restrictivo.

En materia de rendición de cuentas, es notorio que la CEDH-SLP no reúne los mínimos estándares marcados en los parámetros internacionales, que lo genera condiciones para un deficiente desempeño del organismo, así, la ausencia de información relevante, ofrecida en sus informes, impide conocer la eficacia y pertinencia de buena parte de las actuaciones que la CEDH realiza para la defensa y promoción de los derechos humanos, en relación a la emisión de sus propias recomendaciones, conciliaciones, medidas cautelares y actividades de capacitación y educación en la materia. Tales limitaciones a la información corresponden directamente de la enorme distancia que en relación al punto de referencia de rendición de cuentas guarda el organismo con los estándares internacionales en la materia.

Así mismo, la inadecuada normatividad de la CEDH-SLP en materia de rendición de cuentas respecto de los estándares internacionales, es un elemento que incide en la ausencia, en los informes anuales de la CEDH-SLP, de indicadores relevantes respecto de la situación y diagnóstico de los derechos humanos en la entidad, así como de indicadores de desempeño y, particularmente de impacto, por lo que resulta imposible ser concluyente respecto de la interpretación que debe darse a los datos que el organismo proporciona respecto del número de casos atendidos, las quejas recibidas y sus causas de conclusión.

A quince años de creada, la CEDH-SLP se encuentra en una encrucijada paradójica en la que, por un lado, reúne buena parte de los parámetros normativos mínimos en materia de naturaleza, atribuciones y facultades que le permitirían cumplir con eficacia su misión fundamental de protección y promoción de los derechos humanos, a pesar de la anacrónica restricción a su mandato en materia de derechos políticos y laborales. Por otro lado, no ejerce plenamente sus atribuciones y mandato, ni observa un desempeño eficiente y eficaz, situaciones que parecen responder más bien a una autolimitación en el ejercicio de sus facultades legales, agravada por la distancia que su normatividad tiene en materia de rendición de cuentas, punto de referencia en el que el organismo sí dista mucho de reunir los parámetros mínimos establecidos por los estándares internacionales.

Si se quiere que la CEDH-SLP reúna los requisitos normativos mínimos indispensables para cumplir eficazmente con su misión, debe revisarse seriamente el procedimiento de selección de su titular, el cual debiera realizarse mediante un proceso abierto y transparente, en el que se establezcan criterios claros que garanticen la independencia, autonomía e idoneidad para el cargo, así como los mecanismos y parámetros de evaluación del procedimiento. Desafortunadamente un reciente proceso conducido por el Congreso del Estado para la elección de Comisionados al instituto de transparencia de la entidad, la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP) realizado en mayo-junio de este año, no apunta en el sentido indicado por este parámetro, sino a la reproducción de una en la que los criterios políticos-partidistas y la simulación continúan jugando un papel decisivo en la designación del titular.[1]

[1] El 15 de mayo del 2008, el Congreso del Estado de San Luis Potosí emitió una Convocatoria Pública para ocupar los cargos de Comisionado Numerario (propietario) y Comisionados Supernumerarios (suplentes) de la CEGAIP. En la convocatoria se establecían las bases para la participación y evaluación de los aspirantes. Finalmente, las Comisiones unidas de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Gobernación del Congreso del Estado, responsables del proceso, incumplieron con los criterios de evaluación establecidos en las bases de la convocatoria y eligieron para los cargos a

También debe garantizarse la conformación de un Consejo plural e independiente que se constituya en un contrapeso eficaz a la alta concentración de poder y autoridad que el diseño institucional otorga a su titular, para lograr que el primero se convierta en un eficaz impulsor de la rendición de cuentas, la fiscalización pública y la transparencia. Para ello debe realizarse también un proceso abierto y transparente, en el que se establezcan criterios claros respecto de la idoneidad de sus integrantes, así como de sus conocimientos y experiencia en materia de derechos humanos, por lo que habría que establecer algunos criterios para asegurar la presencia de integrantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos en materia de derechos humanos en dicho Consejo.

Un adecuado procedimiento para el nombramiento del titular de la CEDH-SLP, así como para la integración del Consejo que aseguren la llegada de personas independientes, profesionales y valientes, son el mejor antídoto contra el carácter auto restrictivo que, a la luz de este análisis, constituye uno de los principales factores que explican por qué el organismo, a pesar de reunir buena parte de los estándares normativos mínimos para cumplir eficazmente con su misión fundamental observa un desempeño deficiente, al no ejercer a plenitud sus facultades y atribuciones.

Se debe también luchar por implementar el servicio profesional de carrera en la Institución, así como la práctica de realizar convocatorias públicas para la contratación de sus miembros, con la finalidad de asegurar que los puestos sean ocupados por personas con habilidades profesionales y conocimiento en derechos humanos, así como vocación para el servicio público.

En materia de rendición de cuentas, como en todos los otros rubros aquí tratados, la CEDH-SLP debe adecuar su normatividad a los estándares internacionales en la materia, mejorando sustancialmente los mecanismos de información a la ciudadanía respecto de su gestión, la eficacia de sus acciones y su impacto en materia de defensa y protección a los derechos humanos, proporcionando información relevante que reúna los criterios de calidad, veracidad, pertinencia, confiabilidad y oportunidad. Si bien la modificación en la elaboración y el contenido de los informes anuales del organismo es indispensable, particular y principalmente lo es la implementación de una cultura organizacional abierta y transparente, en lo que deben dar ejemplo los organismos de derechos humanos. La transparencia, por otra parte, permitiera reducir

---

personas abiertamente identificadas con el partido que actualmente tiene mayoría en el Congreso del Estado y de cuya extracción también es el Ejecutivo en turno, el Partido Acción Nacional (PAN).

sustancialmente la discrecionalidad en los organismos públicos. En una institución en la que se otorgan tantas atribuciones a una sola persona, como al titular de la CEDH, la transparencia administrativa se constituye en un contrapeso adecuado e irrenunciable mecanismo para la rendición de cuentas y el escrutinio público.

Bibliografía

ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2007) *Proyecto Vigía Ombudsman*. México: AMDH.

ACKERMAN, John M. (2006) "¿Autonomía disfuncional?: el diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", Fondevilla, Gustavo (Coomp), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho en el México de la transición democrática*. Ed. Fontamara.

ACKERMAN, John M. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Ed. UNAM-Siglo XXI.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ", A.C. (2004). Postura del Centro PRODH ante la renovación en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México.

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS. Informes anuales de 1993 al 2007. CEDH, San Luis Potosí.

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY (2000) *Desempeño y legitimidad – instituciones nacionales de derechos humanos.* Versoix, Suiza.

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY y **OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.** (2005) *Evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.* Versoix, Suiza.

OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Derechos Humanos en México (OACNUDH).

OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2006) *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*. Ginebra, Suiza.

PROGRAMA ATALAYA. (2004) *Análisis de Gestión de la CNDH en 2003*. México: La Ronda Ciudadana-ITAM.

PROGRAMA ATALAYA. (2005) *Análisis de Gestión de la CNDH en 2004*. México: La Ronda Ciudadana-ITAM.

PROGRAMA ATALAYA. (2006) *Análisis de Gestión de la CNDH en 2005*. México: La Ronda Ciudadana-ITAM.

PROGRAMA ATALAYA. (2007) *Análisis de Gestión de la CNDH en 2006*. México: La Ronda Ciudadana-ITAM.

ANEXO 1

LOS DATOS "DUROS" DE LA CEDH-SLP:

En el siguiente cuadro aparece un concentrado de la información aparecida en los 15 informes anuales publicados por la CEDH. Existen inconsistencias graves que se detallan en el apartado sobre los informes.

Cuadro 1

		PRIMER PERIODO				*SEGUNDO PERIODO*				*TERCER PERIODO*				*PERIODO ACTUAL*			*TOTAL*
	AÑO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
1	Quejas en el año	435	903	743	581	443	504	679	499	847	901	903	976	944	786	915	**11,059**
2	En trámite del año anterior	0	178	405	399	265	157	198	139	159	381	391	560	448	387	393	**4,460**
3	Total de quejas recibidas	**435**	**1081**	**1148**	**980**	**708**	**661**	**877**	638	1006	1282	1294	1536	1392	1173	1308	15,519
	TIPO DE CONCLUSIÓN DE LA QUEJA																
4	Incompetencia	23	22	106	81	63	64	128	n.d.	105	93	12	42	28	14	23	**804**
5	No ser violaciones a dh	39	131	204	124	110	144	271	n.d.	193	273	158	285	284	179	181	**2,576**
6	Recomendación	32	62	28	19	20	28	34	42	27	13	15	27	43	34	31	**455**
7	Documento de no responsabilidad	6	11	3	1	0	0		n.d.		2				0	1	**24**
8	Desistimiento del quejoso	4	42	59	46	43	23	20	n.d.	29	58	60	120	93	60	78	**735**
9	Desinterés del quejoso	26	84	111	121	93	63	57	n.d.	74	159	132	152	157	121	140	**1,490**
10	Acumulación de expediente	11	22	12	15	15	11	21	n.d.	48	25	30	84	99	51	42	**486**
11	Conciliación	36	202	235	242	207	130	188	n.d.	167	268	326	372	300	317	321	**3,311**
12	Total	**177**	**576**	**758**	**649**	**551**	**463**	**719**	**479**	**643**	**891**	**733**	**1082**	**1004**	**776**	**817**	**10,318**[2]

[2] La ausencia de datos del año 2000 hace que la suma vertical no concuerde con el resultado de 437.

		PRIMER PERIODO				*SEGUNDO PERIODO*				*TERCER PERIODO*				*PERIODO ACTUAL*			*TOTAL*
	AÑO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
13	En trámite para el año siguiente.	178	311	390	331	157	198	158	159	363	391	561	449	387	396	488	4,917
14	Turnadas	80	194														274
15	Total	**435**	**1081**	**1148**	**980**	**708**	**661**	**877**	**638**	**1006**	**1282**	**1294**	**1531**	**1391**	**1172**	**1305**	**15,509**
16	Diferencia con quejas recibidas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-5	-1	-1	-3	-10

17	Total casos atendidos					1738	2021	2932	4850	7086	7267	8202	8193	**6749**	**8255**	**8044**	**65,337**
18	Casos asesoría				1081	1110	1355	1932	3772	5672	5899	6631	6596	5195	6813	4206	50,262
19	Programa "Jornadas por los DH"															850	
20	Módulo de Seguridad Pública															834	
21	Programa de atención penitenciaria															354	
22	Como presunta violación					443	504	670	689	1006	901	903	977	944	786	915	8,738
23	Canalizadas					185	162	330	389	408	454	550	448	251	207	464	3,848
24	concluidas (según art 33 ley) (19 reglamento)										13	118	71	65	64	58	389

						1738	2021	2932	4850	7086	7267	8202	8193	**6749**	**8255**	**8044**	**65,337**
25	Gestiones resueltas inmediatamente												101	294			395
26	Quejas que dieron lugar a expediente					443	504	670	689	1006	901	903	977	944	786	915	8,738
27	Gestiones con integración de expediente														385	363	748

(Fuente: elaboración propia con base a los informes de la CEDH-SLP)

Lo primero que se advierte en relación a los datos aportados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, aparecidos en los Informes Anuales y las distintas fuentes a lo largo de sus 15 años de actividades, es de que son inconsistentes y arrojan muchas contradicciones que obstaculizan la labor de análisis para evaluar de su desempeño.

ANEXO 2

Los informes de la CEDH

Las inconsistencias, graves en la mayoría de los casos, que aparecen en los Informes Anuales del Organismo, se refieren a:

1. Inexistencia de datos.
2. Inconsistencias aritméticas.
3. Cifras contradictorias.
4. Imprecisión taxonómica de forma y fondo. Inadecuada y/o arbitraria conceptualización, tanto en la forma (formatos de informes) como en el fondo (sobre la materia de los derechos humanos)

1. Inexistencia de datos

En el informe del año 2000, no aparecen datos sobre la forma en que se concluyeron las presuntas 479 quejas a lo largo del año. Sólo hay constancia de que se emitieron 42 recomendaciones, pero de las otras 437 quejas no se puede conocer de qué forma concluyeron. Las causas de conclusión de las quejas están consideradas en el artículo 114 del reglamento interno de la CEDH. En los restantes 10 informes anuales sí aparece el desglose correspondiente.

Tal inconsistencia es grave, tanto por el descuido en una de sus más importantes actividades, así como por la falta de profesionalismo que revela una omisión de tal naturaleza. Desde otro punto de vista, la inexistencia de tales datos dificulta el análisis puntual del desempeño de la CEDH que, para el caso, obliga a realizar una serie de adaptaciones estadísticas y metodológicas que permita el estudio adecuado. De hecho, para el análisis del periodo, así como para el comparativo con los otros dos, se ha recurrido a realizar promedios anuales que permitan validarlos.[3]

[3] En la suma del total de quejas concluidas (número 12 del cuadro1) aparece una inconsistencia de 437 quejas debido a la ausencia de los datos correspondientes.

Es importante señalar que, como se afirmó al inicio de este apartado, siendo los informes anuales de actividades de la CEDH el principal y hasta el único mecanismo directo de rendición de cuentas, el informe de 1996 no haya sido publicado para su difusión pública, y sólo pudo conocerse en una publicación de uso interno impresa para quienes acuden a hacer uso del servicio de biblioteca de la CEDH, contraviniendo así la propia Ley:

> ARTICULO 51. El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos deberá enviar un informe anual, previamente aprobado por el Consejo, tanto al Congreso del Estado como al titular del Ejecutivo Estatal, sobre las actividades que haya realizado en el período respectivo. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

2. Inconsistencias aritméticas

A lo largo de los 15 informes de la CEDH-SLP se encuentran imprecisiones, confusiones y errores aritméticos que evidencian descuidos elementales. Algunos ejemplos:

En el informe de 1993, el primero de la CEDH-SLP se señala la cifra de 429 quejas[4] recibidas, pero en el desglose mensual que aparece en el mensaje del Presidente,[5] la suma no corresponde pues omite el mes de octubre y añade una más en el mes de abril que no se registra en el resumen general aparecido en la parte inicial del informe,[6] por lo que se obtiene la cifra de 338. Peor aún, ahí mismo al señalar el origen por municipio de dichas quejas la cifra difiere en este caso al sumar un total de 440 quejas recibidas,[7] todo ello en tan sólo tres páginas seguidas que por cierto no tienen numeración.[8] A lo anterior debe añadirse el error en el número de recomendaciones emitidas,[9] pues faltan seis de ellas. Sin embargo, tanto en un "Análisis de eficiencia acumulada" publicada en el informe de 1995, así como en un "Análisis Global del historial de quejas", aparecido en el informe de 1996, aparece otra cifra: 440.

En el Informe Anual de 1996, del cual no se hizo publicación para su difusión, en la estadística de quejas concluidas,[10] la suma de las

[4] Página 3 del Informe Anual 1993.

[5] Página 59 del Informe Anual 1993.

[6] Página 5 del Informe Anual 1993.

[7] Páginas 60-61 del Informe Anual 1993. Tales quejas provienen de 41 municipios especificados y de 8 que no lo hacen.

[8] Conviene precisar que en el mencionado informe solo se paginó hasta la número 47.

[9] Página 7.

[10] Página 11 del Informe Anual 1996.

distintas causas de conclusión no cuadra: la suma correcta asciende a 650 quejas, pero el informe (interno) consultado asigna la cantidad de 649. Lo anterior es resultado de que hay una contradicción entre dicho cuadro y lo afirmado en el mensaje del Presidente de la CEDH-SLP,[11] respecto del número de quejas que se concluyeron por no tratarse de violaciones a los derechos humanos.

En el más reciente informe de la CEDH-SLP, correspondiente al año 2003, la simple suma de los casos atendidos tampoco cuadra. El informe asegura haberlo hecho con 8,202[12] *"usuarios"*, pero el cuadro de referencia que allí mismo se desglosa realmente suma 7,584; hay una inconsistencia de 618 usuarios, resultado del error de repetir la cantidad de 903 en el rubro de "Jornadas por los Derechos Humanos", cuando en realidad tal cantidad corresponde al número de quejas calificadas como presunta violación a los derechos humanos y que dieron lugar a la integración de expediente. La cantidad correcta para el rubro de "Jornadas por los Derechos Humanos" es de 1521.[13]

Tales inconsistencias, que provienen de errores y equívocos elementales, revelan lo mismo descuido en la supervisión y redacción final, como el hecho de que hasta sus propios redactores terminan confundidos por la maraña numérica que ocupa en abrumadora mayoría los informes anuales de la CEDH-SLP.

El análisis aritmético de los informes de la CEDH-SLP arroja como resultado un galimatías numérico que, además de obstaculizar el propio análisis estadístico, termina por esconder y hasta evadir el análisis cualitativo de la labor de la CEDH y, en general, de la situación de los derechos humanos en la entidad.

3. Cifras contradictorias

Quejas en trámite de años anteriores

De los 11 años de existencia de la CEDH-SLP, sólo existen coincidencias entre los datos de las quejas en trámite de años anteriores (número 2 del cuadro 1) y las que quedan en trámite para el siguiente año (número 13), en apenas cinco ocasiones: los informes de 1994, 1998, 1999, 2001 y 2003, en donde coinciden las cifras con los informes que les anteceden. En los cinco Informes restantes, sin considerar el primero desde luego, no hay coincidencia en tales cifras. La diferencia total asciende a 36 quejas, como resultado de que el total de quejas que han

[11] Página VIII del Informe Anual 1996.
[12] Página 71 del Informe Anual 2003.
[13] Página 79 del Informe Anual 2003.

quedado en trámite del año anterior suman 2,672, mientras que el total de quejas que quedan en trámite para el año siguiente suman 2,636.[14]

Primera administración de la CEDH-SLP, 1993-1996.

En el informe de 1994 se dice que quedaron en trámite para el siguiente año 311 quejas, pero en el informe del año siguiente en el rubro de quejas en trámite del año anterior se establece la cantidad de 405, una diferencia de 94 quejas más, que no parece explicable. Lo mismo sucede en relación a los informes de 1995 y 1996: en el primero se dice que han quedado en trámite 390 quejas, pero en el segundo se mencionan que quedaron en trámite del año anterior 399, una diferencia menor que el primer caso, pero que revela el descuido en el manejo de las cifras.

Pero sigue ocurriendo casi año con año, en algunos casos sobran quejas y en otros faltan. En el informe de 1996 se establece que han quedado 331 quejas en trámite para el siguiente año, pero en el informe del siguiente año —ya a cargo de otra administración de la CEDH-SLP solo se mencionan 265 quejas que habían quedado en trámite del año anterior. Paladinamente desaparecieron de las estadísticas 66 expedientes de queja con el cambio de administración en la CEDH-SLP.

Segunda administración (1997-2000).

De los cuatro informes rendidos, existe coincidencia en los de 1998 y 1999. En el informe del año 2000 hay una diferencia de 19 quejas menos en relación a lo reportado el año anterior.

Actual administración (2001 a la fecha).

No existe coincidencia en el reporte estadístico del 2002, donde se publica haber recibido 381 expedientes del año 2001, cuando el Informe Anual correspondiente reporta haber dejado en trámite tan sólo 363.

Recomendaciones emitidas

A pesar de que las recomendaciones son documentos específicos y representan una de sus más importantes actividades aunque, contradictoriamente, es una de las menos frecuentes de la CEDH-SLP (única-

[14] Tal cifra no considera las 561 que el informe del 2003 reporta haber dejado pendientes para el año 2004.

mente el 5.16 % de las quejas presentadas concluyen con una recomendación), existen a lo largo de los informes publicados de la CEDH-SLP contradicciones significativas en relación al número de las mismas que, dependiendo cuál se utilice, pueden llegar a alterar los datos estadísticos.

En el informe del año 1993 aparecen dos cifras contradictorias referentes al total de recomendaciones emitidas: 26[15] y 32.[16] Efectivamente, al cotejar las cifras con la *"Síntesis de recomendaciones emitidas",*[17] se emitieron 32 recomendaciones, pero el resto de los datos estadísticos del informe: quejas turnadas, quejas en trámite y el total de quejas recibidas se realizaron con la cifra equivocada, por lo que de utilizarse la cifra correcta los datos estadísticos manifestados en el propio informe adolece de confusiones.[18]

Lo mismo sucede en el Informe Anual correspondiente a 1994, en el que de nuevo aparecen dos cifras contradictorias relativas al número de recomendaciones emitidas: 62,[19] y 60.[20] Esta última cifra coincide con la *"Síntesis de las recomendaciones emitidas",*[21] pero al realizar el resto de las estadísticas del informe fue utilizada la cifra equivocada.
Y ocurre de nuevo en el Informe Anual de 1999, donde otra vez hay dos cifras contradictorias de recomendaciones: 25[22] y 34.[23] Esta última coincide con el desglose referente a las *"Recomendaciones dirigidas a las diversas autoridades durante 1999",*[24] pero nuevamente se utiliza la cifra incorrecta para realizar el resto de las estadísticas del informe.

Así se procede polémicamente en el Informe Anual del 2001, aunque en este caso hay 3 diferentes cifras de recomendaciones emitidas durante el año: 16 (Pág. 59); 27 (Pág. 68) y; 33 (Pág. 87). En las estadísticas de la propia CEDH, la cifra utilizada fue de 16 recomendaciones.

[15] Página 7.

[16] Página 28.

[17] Páginas 13 a la 21.

[18] Lo anterior obligó a modificar el número de quejas que el propio informe reportaba como recibidas, que era de 429 (pág. 3). La confusión alcanza niveles extremos al cotejar tal cifra con un *"Análisis de eficiencia acumulada"* publicada en el informe de 1995, así como en un *"Análisis Global del historial de quejas"* aparecido en el informe de 1996 donde aparece otra cifra: 440 quejas recibidas, la cual tampoco es consistente con los datos reportados en 1993. El dato correcto debe ser 435 que corresponde a la suma de las 6 recomendaciones que no reportaba el informe anual del 93.

[19] Página 23. "Estadísticas de quejas concluidas".

[20] Página 33. Recomendaciones emitidas durante los periodos 1993 y 1994, y su situación a la fecha.

[21] Páginas 44-64.

[22] Página 75.

[23] Página 7.

[24] Página 93.

Otra inconsistencia que altera los datos relativos a las recomendaciones se refiere al número de las emitidas y el número de autoridades a las que les fue enviada una misma recomendación. Hay ocasiones en que, por estar involucrada más de una autoridad en un hecho violatorio de los derechos humanos, ésta se envía a dos o más autoridades. En la mayoría de los Informes, no se numeran de manera diferente las recomendaciones emitidas a más de dos autoridades (1993-1999),[25] y en todos ellos se da cuenta de la diferencia entre el número de recomendaciones emitidas y el de autoridades a las que les fueron dirigidas. Pero en la actual administración (2001-2003) en ocasiones se hace lo contrario, pues si una recomendación se dirige a más de dos autoridades se le asignan números distintos a las recomendaciones, no así al expediente de queja,[26] y con tales datos se elaboran las estadísticas generales. También existen recomendaciones emitidas sobre un mismo asunto aunque con números de expediente distintos, y dirigidas a la misma o distintas autoridades.[27] De tal forma que los propios informes resultan inconsistentes al dar diferentes cifras en los datos estadísticos generales y los desgloses por Visitaduría, tal y como ocurre en los Informes anuales del 2001, 2002 y 2003.

En el Informe Anual del 2001, hay 3 diferentes cifras de recomendaciones emitidas durante el año: 16, 27 y 33.[28] En el desglose de la página 68, la recomendación número 10/2001 se repite a dos autoridades distintas[29] porque se "reenvió",[30] y las recomendaciones con número 2, 4, 17, 27, 28, 29 y 31 no aparecen. Sin embargo más adelante, cuando se detallan las recomendaciones por estado de cumplimiento.[31] Pero para efectos estadísticos del informe la cifra utilizada por el propio organismo fue de tan sólo 16 recomendaciones.

En el Informe Anual del 2002, los desgloses de las tres Visitadurías suman 13 recomendaciones.[32] Pero más adelante, en dos casos, se

[25] En 1993: recomendaciones 27/93, 28/93, 29/93 y 30/93. En 1994: 02/94, 07/94, 09/94,10/94 y 17/94. En 1995:02/95, 09/95, 10/95 y 17/95. En 1996: 05/96 y 19/96. En 1997: la 11/97; En 1998: la 18/98. En 1999: la 34/99. Todavía en el informe del 2001, la recomendación número 10/2001 se repite a dos autoridades distintas sin por ello asignarle distinto número (Pág. 68 informe anual)

[26] Ver nota 34 para el informe del 2002 y la página 39 del informe del 2003.

[27] Recomendaciones 21/2001 y 22/2001, y las 25/2002 y 26/2001. Revista de la CEDH números 22 y 23, páginas 94-103 y 110-122.

[28] Págs. 59, 68 y 87 respectivamente.

[29] Procuraduría General de Justicia y Gobernador del Estado.

[30] Página 42 de la Revista de la CEDH, números 22 y 23.

[31] Págs. 87 a 126.

[32] Página 49. Y la suma de los desgloses de las páginas 4, 10 y 22 del Informe Anual 2002.

asignan números distintos a una misma recomendación dirigida a autoridades distintas, por lo que entonces suman 15.[33]

En el Informe Anual del 2003, no coincide la cifra de recomendaciones emitidas ese año, pues en el desglose de las Visitadurías suman 15[34] y tanto la Presidenta como el rubro estadístico de las mismas informan de 20. La discrepancia radica en que al ver el cuadro que aparece en la página 39, hay una recomendación, con un mismo número de expediente (el QP-314/02), que fue dirigida a cinco diferentes autoridades y sin embargo se contabilizaron como si fueran distintas, al contrario de lo que anteriores administraciones hacían. A esto se suma que en el desglose de la Tercera Visitaduría sólo aparecen 2[35] recomendaciones, cuando en el informe de la Presidenta se afirma que fueron 7.[36]

4. Imprecisión taxonómica de forma y fondo

Los informes de la CEDH varían entre sí en el formato, por lo que resulta complicado y, en ocasiones, hasta imposible realizar análisis comparativos del desempeño de la CEDH a lo largo de sus tres distintas administraciones.

Particularmente grave resulta el que se encuentran inconsistencias en la calificación de los hechos violatorios de los derechos humanos, consecuencia de la amplia marginalidad de los criterios (aparentemente subjetivos) con la que la CEDH y sus funcionarios califican las conductas a determinar como violaciones.

La adecuada calificación de las quejas reviste una importancia capital, no sólo porque es determinante para que la investigación que en consecuencia realiza el Organismo sea exitosa, sino porque además las cifras y datos asociados a cada tipo de violación constituyen un indicador, si bien limitado, de la situación de los derechos humanos en la entidad.

Pero es tal la laxitud, subjetividad o arbitrariedad con la que se realiza tal tipificación al interior de la CEDH, que existen la impresionante

[33] Página 34 del Informe Anual 2002. La recomendaciones 01/2002 y 02/2002 remiten al mismo número de expediente, el N° Q-618/2000, y se emitieron al Presidente Municipal de San Luis Potosí, y al Presidente del Congreso del Estado respectivamente. Lo mismo sucede con las recomendaciones 14/2002 y 15/2002 que remiten a un mismo expediente, el N° QO-712/01, y se dirigieron al Director General de Protección Social y Vialidad y al Presidente Municipal de Ciudad Valles, respectivamente.

[34] Los desgloses por Visitaduría suman 15 (Págs. 100; 103; 114 y 122, con 12; 1; 2; y 0), pero la Presidenta (Pág. XVII) y la estadística de Recomendaciones y Seguimiento (p. 39) mencionan 20.

[35] Página 114 del Informe Anual 2003.

[36] Página XVIII del Informe Anual 2003.

cantidad de 182 distintos rubros, resultado de la inadecuada e imprecisa clasificación, la confusión en la terminología penal del derecho interno y la terminología utilizada en los instrumentos propios de los derechos humanos, además del franco desconocimiento de la materia.

En consecuencia, debemos considerar que es posible, además de un empleo inadecuado de conocimientos en materia de derechos humanos por parte de los funcionarios encargados de la calificación de los hechos y de la redacción de las recomendaciones, que éstos carezcan del conocimiento necesario para cumplir con su responsabilidad o, lo que resultaría más grave, en un caso extremo se podría poner en tela de juicio la rectitud de su actuación. El cumplimiento de cualquiera de estos supuestos redundaría en una práctica institucional irregular.

En ocasiones no hay uniformidad en la manera de clasificar la información estadística, tanto porque en algunos casos, entre un informe y otro, se omiten o se añaden nuevas formas de clasificación como los rubros de "quejas turnadas"[37] y "quejas canalizadas", que en algunos informes se consideraron dentro de las quejas recibidas, pero en otros no.[38] Igualmente ocurre con otro dato que, a partir del año 1996, fue incorporado bajo el rubro de "asesorías" u "orientaciones", y al año siguiente se añadió el de "casos atendidos" los cuales ofrecen consistencia aritmética de entonces al año 2000, pero en los 3 recientes informes de la actual administración de la CEDH hay inconsistencias y poca claridad en la forma en que se utiliza tal rubro.[39] Así parece que dicho apartado sólo tiene como finalidad "inflar" el número de casos atendidos por la CEDH-SLP, para aparentar un aumento en sus actividades y justificar de este modo el notorio aumento de los recursos económicos otorgados a la CEDH durante la correspondiente administración gubernamental.

Todo ello redunda, de nuevo, en la obstaculización del análisis y la ausencia de parámetros para realizar una valoración cualitativa de la situación de los derechos humanos en la entidad por parte de la CEDH o de quien pretenda hacerlo utilizando la información proporcionada por ésta.

Conclusiones

El análisis de los 15 informes de la CEDH revelan que éstos privilegian la parte cuantitativa y estadística de su labor, pero lo hacen en medio de

[37] Término utilizado en los informes de la primer administración (1993-1997) y que estadísticamente eran considerados dentro del rubro de "quejas recibidas"

[38] A partir del informe anual de 1997 aparece el rubro de "quejas canalizadas", pero no se contabilizan estadísticamente en las quejas recibidas.

[39] En los desgloses por Visitadurías se habla indistintamente de "asesorías proporcionadas" (Pág. 104), "orientación" (Pág. 115) o "Atención proporcionada" (Pág. 115)

graves errores que le convierten en un galimatías numérico que esconde y evade el estudio cualitativo de la labor de la CEDH y, en general, de la situación de los derechos humanos en la entidad.

A lo largo de la existencia de la CEDH, los Informes Anuales de actividades han sido el principal mecanismo directo de rendición de cuentas. Por tanto, si los informes representan el más importante vínculo entre los organismos estatales de derechos humanos y la ciudadanía en general, es preocupante que en sus informes la CEDH-SLP realice recuentos principalmente cuantitativos de sus actividades. En ninguno de ellos se plantea algún diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en la entidad.

Los Informes Anuales deberían servir como un mecanismo para que la sociedad conozca a profundidad las principales causas, contextos y circunstancias que generan violaciones a los derechos humanos en la entidad, así como los esfuerzos para solucionarlos. Asimismo, estos Informes deberían precisar la racionalidad a la que se sujeta la estructura administrativa de la CEDH-SLP y la prioridad económica que se asigna a sus distintos programas, direcciones generales y áreas de trabajo.

Informes recientes

Informe Anual 2006

En el desglose global estadístico se mencionan 35 recomendaciones,[40] pero en los desgloses por Visitaduría,[41] el mensaje inicial de la Presidencia[42] y el desglose de recomendaciones[43] aparece la cifra de 34.

En el informe 2006 se continúa con la "tradición" de cambiar la forma en que se presentan las estadísticas, con lo que se dificulta el análisis comparativo.

- La forma en que aparece el desglose global de las estadísticas (pág. 179) es diferente a la que se había utilizado en los 4 informes anteriores[44]
- Así, desaparece el rubro de *"Gestiones resueltas de forma inmediata"* que apenas había aparecido el año anterior, y aparecen uno nuevo con la voz *"Gestiones con integración de expediente"*

[40] Página 203.
[41] Página 207.
[42] Página 9.
[43] Páginas 151 a 158.
[44] Cfr. Informe anual 2005; 34, Informe anual 2004; 105, Informe anual 2003; 71, Informe anual 2002; 49,

- Aparece un nuevo programa de *"Atención penitenciaria"*
- Las estadísticas de las Visitadurías se realiza con porcentajes, no con cifras, lo que arroja inconsistencias en los datos, pues al convertir los porcentajes en cifras, la suma no concuerda con los datos en un factor de + - 1[45]
- La información de las Visitadurías es la que sufre mayores cambios en forma y contenido de la información presentada en las estadísticas, en comparación con la forma en que se venía presentando en los anteriores informes de la administración (2001-2006). en esta ocasión no se desagrega por el origen de donde fue turnada, por ejemplo

Avances

La parte estadística pasa a un segundo plano en términos de la composición de los mismos, de tal forma que ahora se da más espacio a los informes de actividades de las Visitadurías y las áreas de trabajo de la CEDH. Son de carácter descriptivo antes que analítica, cierto, aunque dan más información cualitativa.

La parte estadística, reducida cierto, sigue teniendo inconsistencias, particularmente en el número de recomendaciones emitidas que aparece en la estadística global con el desglose de las de las Visitadurías (diferencia de +1 en el 2006, y diferencia de +3).

Por primera vez aparecen síntesis de medidas precautorias y propuestas de conciliación, aunque "desaparecen" las de las recomendaciones.[46] Son síntesis descriptivas muy disímiles. Algunas son chuscas, otras son confusas, un galimatías, pero reflejan la parte cualitativa del trabajo: sus alcances, eficacia, congruencia, etc.

También se añade el rezago diferenciado entre las quejas recibidas en el año y la de años anteriores, que permite desagregar el rezago y tener mejores indicadores de desempeño.

Informe Anual 2007

Este informe continúa y mejora los avances observados en el año anterior. Desafortunadamente no existe versión impresa, y éste solo puede ser consultado en línea a través de la página web de la institución o

[45] Las sumas de la Primera y Segunda Visitadurías 1 y 2 la suma da 1 menos. La Tercera Visitaduría, uno de más. Solo la Cuarta Visitaduría coincide al hacer la conversión.

[46] En otros años sí se incluyeron —pocos— y algunas inclusive se publicaron íntegras en la Revista de la CEDH

en versión electrónica mediante un CD que se obsequia en las instalaciones de la dependencia, con lo que se reduce la accesibilidad al único mecanismo de rendición de cuantas con que cuenta la institución.

Hay una notoria mejoría en la elaboración y redacción de las síntesis de medidas precautorias, propuestas de conciliación, y, se incluye también de las recomendaciones, que no aparecieron en el 2006. Si bien se necesitan diseñar y precisar mejores indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar el desempeño y eficacia de la CEDH-SLP, el informe ofrece mejores elementos para realizar tal análisis.

Destaca la aparición de un posicionamiento público del Consejo de la CEDH respecto de los operativos de fuerzas federales en la entidad, que apunta en la línea de realizar un diagnóstico más cualitativo de la situación de los derechos humanos en la entidad, una de las graves carencias del desempeño de la institución y que ya ha sido señalada.

Informe alternativo sobre la situación de los derechos humanos en el estado de San Luís Potosí, 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 175 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.