

# VIGÍA CIUDADANO DEL OMBUDSMAN



**INFORME ALTERNATIVO**

**SOBRE DERECHOS HUMANOS**

**EN QUERÉTARO**

## OMBUDSMAN Y SOCIEDAD CIVIL. RETOS Y PROPUESTAS

***Consejo Directivo***

Gloria Ramírez  
**Presidenta**

Miguel Concha  
**Vicepresidente**

Héctor Cuadra  
**Vicepresidente**

Silvia Panebianco  
**Secretaria**

Fernando Ortiz Monasterio  
**Tesorero**

***Consejo Consultivo***

Sergio Aguayo  
Leonel Durán  
Héctor Fix Zamudio  
Ofelia Medina  
Guadalupe Morfín  
Óscar González  
Olga Pellicer  
Jesús Robles Maloof  
Samuel Ruiz García  
Laura Salinas  
Rodolfo Stavenhagen

OMBUDSMAN Y SOCIEDAD CIVIL. RETOS Y PROPUESTAS  
APROXIMACIONES A LA SITUACION DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DESDE UNA PERSPECTIVA CIUDADANA  
VIGÍA CIUDADANO DEL OMBUDSMAN

GLORIA RAMÍREZ  
Coordinación

2008

Documento realizado con el apoyo financiero de la  
The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

Coordinación: Gloria Ramírez

Lizbeth Jesika Cruz Martínez  
Responsable del proyecto”

Omar Tecalco  
Asistente

Bernardo Romero Vázquez  
Coordinación en el Estado  
Seminario de Desarrollo Regional y Derechos Humanos de la UAG,

Portada: Fernando Rivas

#### **INSTITUCIONES CONVOCANTES:**

Academia Mexicana de Derechos Humanos, en colaboración con la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

#### **ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES PARTICIPANTES**

##### **Organismo Público de Derechos Humanos:**

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. UNAM  
Universidad Autónoma de Querétaro.

Filosofía y Letras No. 88. Col. Copilco Universidad  
CP 04360, México DF  
Tel. 5659 4980/ 5554 8094/ 5657 5736 - Fax: 5658 7279  
Correo electrónico: [amdh@amdh.com.mx](mailto:amdh@amdh.com.mx)  
Página web: [www.amdh.com.mx/vigiaciudadano](http://www.amdh.com.mx/vigiaciudadano)  
Impreso y hecho en México

La AMDH permite y agradece su reproducción y difusión total o parcial.

Documento realizado con el apoyo financiero de la The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, de modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation.

## Índice

Introducción	6
1. Panorama general	8
2. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro	15
2.1 Transparencia	15
2.2 Ejercicio presupuestal de la CEDHQ	18
2.3 Educación	19
2.3.1. Público objetivo y temáticas	25
2.3.2 Acciones de promoción, capacitación y difusión	27
2.3.3 Estrategia de formación de formadores	33
2.3.4 Vinculación con dependencias gubernamentales y sociedad civil en materia de educación.	33
2.3.5 Recomendaciones Vigía Ciudadano del Ombudsman	34
2.4 Participación ciudadana	36
3. Organización Civil	38
3.1. Análisis del desempeño de la CEDHQ mediante el estudio del caso Acuña- Romero	38
3.1.1 Antecedentes	38
3.1.2 Breve relato del caso Acuña Romero	39
3.1.3 Análisis de algunos aspectos relevantes del caso Acuña- Romero	44
3.1.4. Palabras finales	60
3.2 Análisis estadístico de las quejas y resoluciones de la CEDHQ	60
3.2.1 Personas atendidas	62
3.2.2. Quejas admitidas	64
3.2.3. Quejas resueltas	70
3.2.4. Quejas concluidas	73
Conclusión	78
<b>Segunda parte</b>	
Actualización estadística	

## Introducción

El Vigía ciudadano presenta un estudio preliminar sobre la situación de los derechos humanos en Querétaro. El presente análisis pretende un primer acercamiento a la realidad estatal respecto a la actuación de la figura del Ombudsman, sus contribuciones y pendientes, la naturaleza jurídica de su mandato, la revisión de sus propuestas educativas y la percepción que de éstas tiene la población organizada.

El Vigía tiene los siguientes objetivos:

- Fortalecer la figura del Ombudsman como herramienta de la y para la ciudadanía, a partir de un mejor conocimiento de la misma y de sus alcances.
- Favorecer la participación ciudadana en organismos del Estado.
- Sustentar y difundir conforme a una información y análisis riguroso, y accesible, el papel de los organismos públicos de derechos humanos en nuestra vida en sociedad.
- Crear un vínculo permanente entre el Ombudsman y la ciudadanía.

En éste Estado se llevó a cabo el Taller Estatal: *“Construyendo Sinergias a favor de los Derechos Humanos. Avances y retrocesos en la situación de los Derechos Humanos en Querétaro. Diversidad, diálogo y participación”*, tomando en cuenta el contexto y dinámicas particulares la entidad. Dicha metodología se enriqueció con los aportes de nuestros colaboradores de la sociedad civil queretana.

Se estableció como prioridad el fortalecimiento vínculo, o en su caso, el acercamiento con las OSC e instituciones académicas, con el fin de proponer un trabajo conjunto e involucrarlas en el proyecto. En este sentido, se tomó en cuenta que los actores solicitados estuvieran implicados en la labor de defensa, promoción, difusión, investigación y educación de los derechos humanos.

Una vez establecido el contacto, se prosiguió en la preparación del Taller Estatal, ampliando la convocatoria a otras OSC y universidades, con el interés de realizar reuniones lo más plurales posibles. Asimismo, se amplió la invitación a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro e incluso a otras instancias como el legislativo y medios de comunicación.

Las organizaciones civiles que brindaron su apoyo para la organización del taller estatal fueron el Centro de Derechos Humanos Fray Jacobo Daciano y el Colectivo Tonalli GAC, así como la Universidad Autónoma del Estado de Querétaro.

Por su parte, el Lic. Jaime Pérez Olvera, Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Querétaro (CEDHQ) recibió a una delegación de organizaciones civiles, quienes le expusieron las principales problemáticas de los derechos humanos en la entidad. Asimismo, la AMDH presentó el proyecto del Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Es importante mencionar que si bien se pretendía llegar al establecimiento de una agenda estatal sobre la situación de los derechos humanos, las características particulares de Querétaro dificultaron el cumplimiento de dicho objetivo, pues hay una gran desvinculación entre la CEDHQ y las OSC. Existe una pérdida de confianza de las organizaciones civiles hacia el ombudsman. Por su parte, la CEDHQ muestran poco interés en el trabajo conjunto con OSC, así como ausencia de estrategias de articulación. Su estudio se divide en dos partes, la primera ofrece resultado de la investigación hasta 2006 y, la segunda de 2007-2008.

Finalmente, la información aquí contenida es resultado del trabajo de investigación teórico y práctico de personas e instituciones interesadas en el respeto, difusión, promoción y estudio de los derechos humanos, desde una perspectiva local y representa un primer avance consolidar una agenda estatal que vincule la labor del Ombudsman con la sociedad civil, en beneficio de una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos y de una auténtica democracia que conlleve una auténtica participación ciudadana.

La AMDH agradece el apoyo recibido por la Fundación John y Catherine Mac Arthur, así como Al Seminario sobre Desarrollo Regional y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Guerrero, a las ONG participantes en la realización de este proyecto cuya responsabilidad es enteramente nuestra.

Dra. Gloria Ramírez  
Presidenta AMDH

## 1. Panorama General

En un primer momento consideramos necesario presentar un primer análisis como parte de un panorama general en la entidad, tomando como punto de partida datos proporcionados por instancias oficiales, tales como datos sobre población, aspectos económicos y situación del sistema penitenciario.

Todos estos datos se analizarán a partir de una perspectiva de derechos humanos, que tome en cuenta como elemento esencial las condiciones de violación que prevalecen en Querétaro, a partir del acceso a los servicios básicos que la población debe tener. En este marco, se incluye un anexo estadístico que da cuenta de los datos duros y que sirven como materia prima para un primer acercamiento.

En lo que respecta al crecimiento de población, la tasa para Querétaro ha sido de cierta forma constante, si bien de 1990 a 1995 era mayor que en el periodo de 1995 a 2000, se registra un incremento en términos reales durante toda la década de 2.9%, que es mayor en comparación con el índice nacional, que corresponde a 1.8%.

**Tabla 1**  
**Población Tasa de crecimiento\* media anual de la población, 1990 a 2000**

	<b>1990-1995</b> %	<b>1995-2000</b> %	<b>1990-2000</b> %
Estados Unidos Mexicanos	2	1.6	1.8
Querétaro	3.1	2.7	2.9

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básico, 2001.

En términos económicos se registra para 2004 un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 6.86, que representa un 2.42% más que el total nacional como se muestra en la siguiente tabla:

---

\* La tasa se calculó con el modelo exponencial.

**Tabla 2**  
**Producto Interno Bruto**

	<b>Crecimiento Real 2004</b>
Total Nacional	4.44
Querétaro	6.86

Si bien se puede hablar de un índice mayor que el nacional en términos económicos, este crecimiento no se ve reflejado en el acceso a los servicios elementales, tal es el caso del acceso a los derechos de salud. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), correspondientes al II Censo de Población y Vivienda 2005, en Querétaro, sólo el 45.4% de la población tiene acceso a los servicios de salud, porcentaje del cual 89.9% pertenece al el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mientras el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE cubre el 9.6%, PEMEX, la Secretaría de Defensa Nacional el 0.9% y otras instituciones el 0.2% (Véase tabla 4 del Anexo 1).

**Tabla 3**  
**Población inmigrante, emigrante y saldo neto migratorio por entidad federativa, 2000**

<b>Inmigrantes</b>	<b>Emigrantes</b>	<b>Saldo neto migratorio</b>
284,890	174,955	109,935

Nota: Migración según lugar de nacimiento.

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Aunque de estos porcentajes, la mujer ocupa una mayor parte que los hombres 51.6% respecto a 48.4%, los casos por morbilidad hospitalaria se registran en mayor medida en las mujeres pues se registro un incremento de 44 a 60% de muertes en mujeres por embarazo, parto y puerperio. En el caso de abortos no hay datos que permitan hacer un comparativo.

**Tabla 4**  
**Porcentaje de casos de morbilidad hospitalaria por principales causas según sexo, 2001 a 2003**

Embarazo, parto y puerperio	44	NA	61	42.1	NA	58	43.8	NA	60
Traumatismos y envenenamientos	8.9	21.4	4	7.8	19	3.7	8.2	20	4
Enfermedades del sistema circulatorio	6.7	13.3	4	5.9	12	3.6	6.3	13	4
Enfermedades del sistema urinario	4.5	10.8	2	4.1	9.9	1.9	4.5	11	2

Aborto	NA	NA	NA	NA	NA	NA	3.8	NA	5
--------	----	----	----	----	----	----	-----	----	---

NA No aplicable  
Fuente INEGI

En lo correspondiente al acceso a la educación, las cifras indican una deserción escolar mucho mayor en hombres que en mujeres y principalmente en el nivel profesional o técnico (Véase tabla 8 del Anexo 1). Asimismo, podemos observar que en el caso de los hombres hay un incremento de 14 puntos porcentuales en la deserción entre el año 2000 y el 2002. Respecto de las mujeres, el incremento de la deserción en el nivel profesional/técnico es de 10 puntos porcentuales, pues mientras en el 2000 es de 21.3, para 2002 es de 31.1.

**Tabla 5**  
**Educación. Índice de eficiencia terminal**

Sexo	2000/E				2002/E			
	Primaria	Secundaria	Profesional técnico	Bachillerato	Primaria	Secundaria	Profesional técnico	Bachillerato
	95.5	72.7	35.3	65.5	98.8	74.9	30.4	55.2
Hombres	94.6	66.3	36.9	58.6	97.5	68	34.3	47.4
Mujeres	96.3	80.1	33.7	72.6	100.1	82.4	26.8	63

Fuente: SEP. Indicadores Educativos. Subdirección de Análisis Estadístico y Presupuestal 2000 y 2003.

En cuanto a la situación de la población indígena en Querétaro, los datos arrojan cifras reveladoras sobre el nivel de marginación de este sector de la población, lo cual deriva en la violación a sus derechos humanos. Según datos del INEGI; en lo referente a la tasa de analfabetismo en las comunidades indígenas (61 en total) representa el 37.8% de la población total, mientras que el 29.5% de la población tienen primaria incompleta y sólo el 10.3% son monolingües.

**Tabla 6**  
**Localidades indígenas. Indicadores socioeconómicos de las localidades con 40% y más de población indígena, México**

Localidades	Población total	Analfabeta	Primaria incompleta	%monolingües
61	24,487	37.8	29.5	10.3

Fuente: CDI, NI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.

El 96.3% de las localidades indígenas no son derechohabientes de los servicios de salud. Asimismo, se indica que el 26.1% de la población se ocupa en el sector primario, mientras que el 13.7% no recibe un ingreso por su trabajo y el 34.5% percibe entre 1 y 2 salarios mínimos (Véase tabla 11 del Anexo 1).

**Tabla 7**  
**Localidades indígenas. Indicadores socioeconómicos de las localidades con 40% y más de población indígena**

<b>%sin derechohabencia a servicios de salud</b>	<b>%Población ocupada en el sector primario</b>	<b>%Población ocupada que no recibe ingreso por trabajo</b>	<b>%Población ocupada que recibe de 1 hasta 2 salarios</b>
96.3	26.1	13.7	34.5

Fuente: CDI, NI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.

Tomando en cuenta datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios (CDI), los indicadores socioeconómicos de las poblaciones indígenas tales como vivienda y servicios como agua, drenaje y energía eléctrica muestran las graves deficiencias por parte del gobierno estatal por cubrir las necesidades básicas de su población. En este sentido, el 85.4% de las viviendas no tienen drenaje, el 40.4% no cuenta con agua entubada y el 39.4% no tienen energía eléctrica, el 44.7% de los hogares cuentan con piso de tierra, y el 19.7% no cuenta con ningún servicio.

**Tabla 8**  
**Localidades indígenas. Indicadores socioeconómicos de las localidades con 40% y más de población**

<b>%de viviendas con piso de tierra</b>	<b>%de viviendas sin agua entubada</b>	<b>%de viviendas sin drenaje</b>	<b>%de viviendas sin energía eléctrica</b>	<b>%de viviendas sin ninguna de las tres anteriores</b>
44.7	40.4	85.4	39.4	19.7

Fuente: CDI, NI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.

En referencia a la situación de los internos del sistema penitenciario y a partir de los datos proporcionados por el INEGI con base en estadísticas judiciales en materia penal, observamos que en relación con el total nacional, el nivel de internos en el Estado es alto, pues en 2003 mientras que en toda la República hay un índice de 131, en Querétaro se

registra de 89, cifra que se mantiene constante durante 2004 y 2005 (Véase tabla 13). Para 2004 había 5,282 internos del fuero común, de los que 4,591 eran hombres y 691 mujeres. En el mismo periodo había 383 presos por delitos del fuero federal, de los cuales 345 eran hombres y 38 mujeres.

En cuanto al porcentaje de menores infractores de 2002 a 2004, hay un incremento en el número de internos por tratamiento interno en un 2.3; mientras que por tratamiento externo se registro un incremento de 3.2% de 2002 a 2003 y un incremento de 2003 a 2004 de 1.9%.

**Tabla 9**  
**Sistema penitenciario Porcentaje de menores infractores en diagnóstico, en tratamiento interno y en tratamiento externo por entidad federativa según sexo**

<b>2002</b>						
	<b>Tratamiento interno</b>			<b>Tratamiento externo</b>		
	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Estados Unidos Mexicanos	15.6	15.6	10.3	23.3	26.3	15.9
Querétaro	8.7	8.7	6.8	18.9	21.2	12.2
<b>2003</b>						
Estados Unidos Mexicanos	16.3	16.5	13.7	27.7	28.3	19.5
Querétaro	11.6	11.8	8.8	22.1	23	11.5
<b>2004</b>						
Estados Unidos Mexicanos	13.8	14	12.1	27.4	28.5	14.8
Querétaro	11	11.3	6.5	20.2	20.6	14.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

**Tabla 10**  
**Porcentaje de menores infractores en diagnóstico, en tratamiento interno y en tratamiento externo por entidad federativa según sexo**

<b>2002</b>			
	<b>En tratamiento externo</b>		
	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Estados Unidos Mexicanos	61.1	58.1	73.8
Querétaro	72.4	70.2	81.1

<b>2003</b>			
Estados Unidos Mexicanos	56	55.2	66.8
Querétaro	66.3	65.2	79.7
<b>2004</b>			
Estados Unidos Mexicanos	58.7	57.5	73.1
Querétaro	68.8	68.2	79.1

La información corresponde al acumulado mensual registrado por entidad.  
Fuente: SSP. Registro Nacional de Menores Infractores, Consejo de Menores

Sabemos que un ámbito en el que se registra un número en incremento de violaciones a los derechos humanos es el sistema penitenciario. En este marco y si bien este es un primer acercamiento a partir de estadísticas oficiales consideramos prioritario un análisis de la situación actual del sistema penitenciario queretano y de las acciones u omisiones por parte de la CEDHQ, principalmente tomando en cuenta que no tiene un programa especial de sistema penitenciario.

## **2. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro**

Con el fin de evaluar las acciones o en todo caso las omisiones de la Comisión queretana, en el periodo 2006- 2007 durante la gestión de Pablo Enrique Vargas Gómez, el Vigía Ciudadano del Ombudsman realizó un estudio sobre algunos aspectos del trabajo de la Comisión queretana, en elementos puntuales, tales como transparencia y presupuesto, educación en derechos humanos y las relaciones con la sociedad civil.

A continuación se presentan los resultados de este primer acercamiento a partir de herramientas de análisis como datos estadísticos y la formulación de encuestas. Asimismo, se utilizó el acceso a la información a través del sitio de Internet y de los informes proporcionados públicamente por la CEDHQ.

### **2.1 Transparencia**

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro (CEDHQ) “es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía

técnica y operativa...”.<sup>1</sup> En este sentido, el artículo 3 de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro reconoce a dicho organismo como una entidad gubernamental dotado de autonomía por parte de la constitución estatal<sup>2</sup>, lo cual supone que se trata de un sujeto regido por dicha Ley y obligado a garantizar el acceso de toda persona a la información pública que obre en su poder<sup>3</sup>, con las salvedades legales que esto contenga.

El artículo 4 de dicha Ley establece que todos los servidores públicos están sometidos por el principio de publicidad de sus actos (también conocido como *principio de máxima publicidad*) y obligados a garantizar el derecho de acceso a la información pública, sin que ello implique la obligación de responder por información que se encuentre fuera de su competencia, pertenezca a otros organismo, se encuentre legalmente impedido (información confidencial o reservada), etcétera.

La CEDHQ, conforme al artículo 7 de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental, tiene la obligación de poner a disposición del público a través de medios electrónicos, publicaciones, folletos, etcétera, la información actualizada de lo siguiente:

- I. Su estructura orgánica, los servicios que presta, las atribuciones por unidad administrativa y la normatividad que las rige;
- II. El periódico oficial, decretos administrativos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general que regulen el desarrollo de la entidad;
- III. El directorio de servidores públicos o funcionarios, desde el nivel de jefe de área o sus equivalentes;
- IV. El Ejercicio del presupuesto de egresos desglosado, incluidos entre otros elementos, licitaciones, compras, enajenaciones, créditos y demás actos relacionados con el uso del gasto público;
- V. Balances, estados financieros, documentación contable, formularios, auxiliares, y oros de la misma especie, nóminas, listas de personal, asesores externos, peritos y demás auxiliares;

---

<sup>1</sup> Artículo 3 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro.

<sup>2</sup> Véase el párrafo IV, inciso d) del citado artículo 3 de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

<sup>3</sup> Consúltense los artículos 1 y 2 de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

- VI. Estadística e indicadores sobre información relevante a la procuración de justicia y la actividad del ministerio público;
- VII. La remuneración mensual por puesto, incluyendo las compensaciones, prestaciones o prerrogativas en especie o efectivo que reciban;
- VIII. Los datos y fundamentos finales contenidos en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento o no otorgamiento de permisos, concesiones o licencias que la ley confiere autorizar a cualquiera de las entidades gubernamentales, así como las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios;
- IX. Manuales de organización y, en general, la base legal que fundamente la actuación de las entidades gubernamentales;
- X. Las cuentas públicas y sus respectivos dictámenes, sus observaciones y sanciones, así como los procedimientos de estas y su ejecución;
- XI. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal que realicen, según corresponda, los órganos de control interno y la Entidad de Fiscalización de la Legislatura del Estado;
- XII. Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino;
- XIII. El nombre, domicilio oficial, teléfonos y dirección electrónica, en su caso de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública;
- XIV. Direcciones electrónicas, requisitos de acceso al sistema de computo acervos bibliográficos o hemerográficos y requisitos para su consulta, publicaciones oficiales, revistas, decretos administrativos, circulares y demás disposiciones de observancia general;
- XV. Estadísticas de tipo de juicios y procedimientos administrativos, montos, tiempos de resolución y costos promedio;
- XVI. La información de los órganos jurisdiccionales, administrativos o del trabajo, que tengan por objeto resolver controversias o aplicar el derecho, además de la citada en las otras fracciones de este artículo, se archivará electrónicamente y se constituirá básicamente por los siguientes elementos:
  - a) Lista de todas las partes, incluyendo magistrados, presidentes, jueces, abogados y ministerios públicos.

- b) Tipo de juicio ó procedimiento, la acción, la naturaleza de los hechos discutidos y los montos de la demanda, reconvencción o procedimiento.
- c) Un extracto de las resoluciones y determinaciones más trascendentales como el ejercicio de la acción penal, las sentencias interlocutorias y definitivas, laudos y resoluciones de apelación y de amparo.

Las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

- XVII. Las fórmulas de participación ciudadana, en su caso, para la toma de decisiones por parte de las entidades gubernamentales;
- XVIII. Los servicios y programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos;
- XIX. Los balances generales y su estado financiero;
- XX. Las controversias entre entidades gubernamentales;
- XXI. Iniciativas, Puntos de Acuerdo, Escritos de Particulares y dictámenes sobre iniciativas que se presenten en la Legislatura;
- XXII. Informes anuales de actividades;
- XXIII. La aplicación del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Poder Judicial y cualquier otro análogo de todas las entidades gubernamentales;
- XXIV. Las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, concesiones, permisos y autorizaciones, así como sus resultados;
- XXV. Padrón de proveedores; y
- XXVI. Toda información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excepto la información que atente los derechos de terceros, ataque la moral, altere el orden público y la paz social o afecte la intimidad de las personas”.

La información de carácter personal contenida en la investigación de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, será considerada reservada. Sólo se podrá acceder a aquella información cuando el procedimiento haya concluido por etapas y las recomendaciones que emita el titular del organismo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Artículo 14, fracción III, de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

Al analizar el sitio Web de la CEDHQ, nos encontramos que en relación al citado artículo 7 en sus fracciones VIII y IX no se generó la información; en la fracción XX no existen controversias entre entidades, en las fracciones XXI y XXIV no se generó la información.

La información que se encuentra disponible al público y en forma transparente, es la siguiente:

- Un acceso a aspectos generales de la CEDHQ, cuyo contenido se refiere a la historia del organismo, su naturaleza jurídica y función, estructura orgánica con las funciones de las principales unidades administrativas;
- una introducción a qué son y cuáles son los derechos humanos; un calendario con efemérides; y una liga a organismos nacionales e internacionales de derechos humanos;
- un acceso de comunicación social que contiene boletines de prensa de 2003 a 2007; mensajes del presidente; el organigrama institucional; y estadísticas de los años de 2004 y 2005 de quejas referentes a diversas violaciones a los derechos humanos;
- un acceso a la unidad de información que contiene el nombre del responsable de dicha unidad, presupuesto del organismo, la nómina, ley y reglamento del organismo, manual de organización, directorio, proveedores, cuentas públicas, juicios del organismo, acceso al periódico oficial del estado (Sombra de Arteaga), constitución del estado, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, etc.;
- un acceso a las recomendaciones emitidas de 2002 a 2007;
- un acceso a un formato para presentar una queja y recibir asesoría, mediante un número telefónico y correo electrónico;
- finalmente, en la portada principal se encuentran diversos accesos que proporcionan un panorama muy general a los derechos de la tercera edad, las mujeres, los migrantes, niñas y niños, jóvenes, pueblos indígenas, discapacidad, violencia intrafamiliar y servicios públicos.

Se trata de un organismo que cumple, en términos muy generales, con los requisitos exigidos por la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de

Querétaro; sin embargo, en términos de presupuesto únicamente presenta el presupuesto de egresos para 2007, sin que hasta el momento se sepa cuánto ha gastado a lo largo de dicho año. Asimismo, la cuenta pública correspondiente sólo muestra datos correspondientes a 2005.

Es importante contar con los datos del ejercicio de los recursos públicos actualizados y hacer entendible al público la información que ahí se maneja, ya que no se sabe si esta información representa lo que se programó para su ejercicio o lo que se ha ejercido hasta el momento. De ahí que sea muy importante la incorporación de datos contables.

También es importante que las estadísticas de las quejas se actualicen para poder establecer parámetros sobre la violación a los derechos humanos en casos específicos y establecer una comparación con años anteriores.

## **2.2 Ejercicio presupuestal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro**

El artículo 3 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga señala que es "... un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de *autonomía técnica y operativa*; que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano."<sup>5</sup>

Siendo este su marco de actuación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro (CEDHQ), resulta importante señalar que la autonomía técnica y operativa son elementos que recaen directamente en la forma en que el organismo diseña y ejerce su presupuesto. Asimismo, la CEDHQ "... tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Ejecutivo del Estado, para su trámite correspondiente."<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga. Las cursivas son mías. Consúltase <http://www.cedhqro.org/>

<sup>6</sup> Artículo 65 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga. Las cursivas son mías. Consúltase <http://www.cedhqro.org/>

Dicho en otros términos, la Comisión tiene la facultad de diseñar un anteproyecto de presupuesto, el cual debe realizar después de un examen pormenorizado de las necesidades vitales de la sociedad queretana en materia de derechos humanos, ya que el ejercicio del presupuesto debe sustentarse en la premisa de que los ingresos públicos deben estar dirigidos a la atención de los derechos humanos.

Tomando en cuenta los elementos que otorga el marco legislativo, el Vigía Ciudadano del Ombudsman ha emprendido un análisis del presupuesto de la CEDHQ, pues consideramos necesario comprobar si el presupuesto otorgado durante 2006 y 2007 es suficiente respecto de la situación de los derechos humanos que priva en la entidad. Asimismo, el análisis estará enfocado a la distribución del presupuesto con el fin de verificar el cumplimiento de la tarea fundamental de la Comisión.

### **Presupuesto asignado a la CEDHQ**

Según el artículo 64 de la Ley de la Comisión señala que “El gobierno estatal proporcionará los recursos financieros, materiales y técnicos para el debido funcionamiento de la Comisión.”<sup>7</sup> Esto indica que por parte del gobierno estatal debe haber un compromiso con la institución del ombudsman, que va más allá de otorgar los recursos, sino de tomar en cuenta las necesidades de la población. En este marco, hemos revisado los presupuestos tanto de la CEDHQ como del Estado de Querétaro, con la finalidad de señalar el porcentaje que los derechos humanos ocupan para el gobierno queretano.

En primer lugar es interesante observar que si bien ha habido un aumento del presupuesto desde 2004 hasta 2007, el incremento no es significativo, tal como se puede ver en la tabla 1. De hecho, en términos porcentuales la disminución es evidente. En la misma tónica en la tabla 2 observamos que el presupuesto otorgado a la Comisión disminuyó dos puntos porcentuales en 2007 respecto del año anterior, tanto en relación con el presupuesto gubernamental como en términos reales. En este sentido, lo establecido en la Ley de la CEDHQ no se lleva a cabo al pie de la letra.

---

<sup>7</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga. Las cursivas son mías. Consúltese <http://www.cedhgro.org/>

El mismo fenómeno se refleja en los datos de la tabla 3, la cual indica la variación existente en el presupuesto durante 2005 y 2006, en la cual hay un incremento presupuestario de apenas 4.5%; mientras que la variación de 2006 a 2007 es de 3.6%.

**Tabla 11**  
**Presupuesto otorgado a la CEDHQ en el periodo 2004- 2007**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto otorgado</b>	<b>Incremento en Porcentaje %</b>
2004	15,897,713.00	
2005	17,337,476.00	9.2
2006	18,120,406.00	4.5
2007	18,775,316.00	3.6

Fuente: IV Informe Anual de Actividades

**Tabla 12**  
**Relación del presupuesto otorgado al Estado de Querétaro en función del presupuesto de la CEDHQ**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto CEDHQ</b>	<b>Presupuesto gubernamental</b>	<b>Porcentaje del presupuesto gubernamental otorgado a la CEDHQ %</b>
2006	18,120,406.00	10,628,274,000.00	0.17
2007	18,775,316.00	12,051,410,879.00	0.15

Fuente: En base a los informes anuales de la CEDHQ y al sitio web del gobierno del Estado en la sección de transparencia <http://www.queretaro.gob.mx/>

**Tabla 13**  
**Comparativo de la variación del presupuesto otorgado a la CEDHQ durante 2005, 2006 y 2007**

<b>Monto autorizado</b>			<b>Variación entre 2005 y 2006</b>	<b>Variación entre 2006 y 2007</b>
<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>		
17,337,476.00	18,120,406.00	18,775,316.00	782,930.00	654,910.00
			<b>%</b>	<b>%</b>
			4.5	3.6

Fuente: IV Informe Anual de Actividades/ Para 2007 el calculo fue realizado por el Vigía Ciudadano del Ombudsman

Como observamos el presupuesto otorgado a la Comisión es bajo y está lejos de cumplir con el objetivo primordial del organismo que señala su legislación: *la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos*. Más aún si consideramos que ésta el presupuesto es utilizado en gran medida para cubrir los gastos personales, siendo los sueldos el rubro que más absorbe presupuesto. En contrapartida a las actividades dedicadas a cumplir el mandato de los mismos, se les dirige una partida mínima. A continuación se presentan dos tablas de cómo se distribuyó el presupuesto durante 2006 y 2007:

**Tabla 14**  
**Presupuesto otorgado a la CEDHQ durante 2006**

<b>Grupo de gasto</b>	<b>Importe</b>	<b>%</b>
Servicios personales	14,639,500.24	80.78
Servicios generales	2,756,851.60	15.21
Materiales y suministros	683,447.24	3.78
Adquisiciones	25,606.92	0.15
Gastos financieros y otros	15,000.00	0.08
Presupuesto total	18,120,406.00	100

Fuente: IV Informe Anual de Actividades

**Tabla 15**  
**Presupuesto otorgado a la CEDH de Querétaro para el año 2007**

<b>Concepto</b>	<b>Presidencia</b>	<b>Visitaduría general</b>	<b>Secretaría Ejecutiva</b>	<b>Unidad Administrativa</b>	<b>Presupuesto autorizado</b>	<b>Porcentaje %</b>
Gastos personales	4,301,326.95	5,960,248.73	3,448,365.42	2,318,362.63	16,028,303.00	85.36
Servicios generales	155,205.50	108,016.00	92,500.00	1,508,017.90	1,863,739.00	9.92
Materiales y suministros	51,461.86	5,000.00	161,318.57	650,492.44	868,272.00	4.62
Asignaciones globales	-	-	-	-	-	-
Adquisiciones	-	-	-	-	-	-
Gastos					15,000.00	0.07

financieros y otros						
Presupuesto total	4,522,994.31	6,073,264.73	3,702,183.99	4,476,872.97	18,775,316.00	100

Fuente: <http://www.cedhqro.org/principal.htm>

Durante 2006 servicios personales ocupaba el 80.78% del monto total, para 2007 hay un incremento de \$1, 388,803.00; mientras que en otros rubros hay decremento como en el caso de servicios materiales. En general, no hay una redistribución del presupuesto, por el contrario, se destina mayor presupuesto a lo referente a sueldos y otros gastos personales.

**Tabla 16**

**Comparativo entre 2006 y 2007 de los montos por rubro**

Rubro	Monto otorgado	% del presupuesto	Monto otorgado	% del presupuesto	Diferencia
	<b>2006</b>		<b>2007</b>		
Gastos o servicios personales	14,639,500.24	80.78	16,028,303.00	85.36	+ 1,388,803.00
Servicios generales	2,756,851.60	15.21	1,863,739.00	9.92	- 893,112.60
Materiales y suministros	683,447.24	3.78	868,272.00	4.62	+184,824.76
Adquisiciones	25,606.92	0.15	-	-	No hay datos de 2007
Gastos financieros y otros	15,000.00	0.08	15,000.00	0.07	Permaneció igual

Fuente: IV Informe Anual de Actividades y <http://www.cedhqro.org/principal.htm>

Por otra parte, una de las herramientas creadas para el análisis de esta investigación, es el índice per capita de derechos humanos, cuyo objetivo es el de observar la relación entre el presupuesto otorgado a la CEDHQ con el número de habitantes de Querétaro. Dicho en otros términos, nos permite saber cuánto cuesta el mantenimiento de la Comisión por habitante, para tener un idea aproximada de la inversión que se realiza en la entidad al respecto, lo cual es también el reflejo de la importancia que este organismo guardan en el presupuesto de cada entidad. El resultado de su aplicación, es la siguiente:

**Tabla 17**  
**Índice per cápita de derechos humanos de Querétaro, 2005- 2007**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto CEDHQ</b>	<b>Número de habitantes</b>	<b>Índice per cápita de derechos humanos</b>
2005	17,337,476.00	1,598,139	10.8
2006	18,120,406.00	1,598,139	11.3
2007	18,775,316.00	1,598,139	11.7

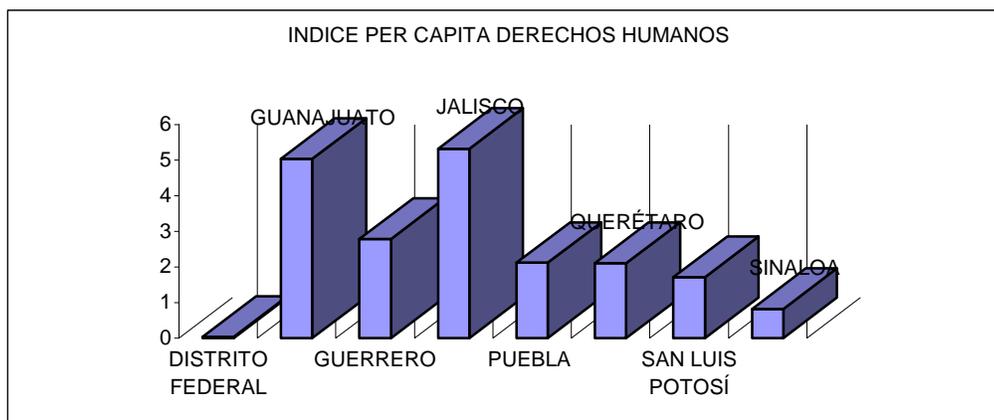
Fuente: IV Informe Anual de Actividades de la CEDHQ, abril 2005- marzo 2006 e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), correspondientes al II Censo de Población y Vivienda 2005.

En la tabla anterior podemos observar que el mantenimiento de la Comisión representa un gasto cada vez mayor para la población, lo cual se tiene que ver reflejado directamente en las acciones y soluciones que este organismo proyecta a la sociedad queretana. Asimismo, el presupuesto debe ser dirigido a producir una transformación en la situación de los derechos humanos.

Ahora bien, consideramos necesario presentar una gráfica comparativa respecto al índice per capita en las entidades que estudia el Vigía Ciudadano del Ombudsman, con el fin de mostrar que Querétaro tiene un presupuesto medio bajo, en relación a otras entidades, el cual es insuficiente para cubrir las necesidades de la población. En primera instancia el presupuesto que le es otorgado es escaso en relación a la situación de violación de los derechos humanos que priva en la entidad. Querétaro cuenta actualmente con un presupuesto de \$18,775,316.00, que evidentemente es bajo para cubrir el abanico de la problemática de derechos humanos que privan en el Estado, principalmente si tomamos

en cuenta las políticas represivas que se vienen implementando desde el aparato del Estado y que dan razón de una flagrante violación a los derechos humanos en esta entidad.

**Gráfica 1. Índice per capita de derechos humanos por entidad**



Fuente: Informes de actividades de los OPDH e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), correspondientes al XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y II Censo de Población y Vivienda 2005

Asimismo, podemos mencionar que en Querétaro el conservadurismo ha llevado a la población a discriminar a las personas que piensan, sienten o viven de forma distinta a la tradicional. En este sentido, la CEDHQ tendría que tener un impacto mayor en la concientización de la población; así como en la difusión y respeto de los derechos humanos.

En términos generales, podemos observar que el presupuesto designado a la CEDHQ, muestra un déficit, ya que está lejos de cubrir las necesidades de la entidad, pero además, lo destinado a las labores y acciones de cada uno, queda por debajo de lo asignado a servicios profesionales. Bajo este contexto es necesario brindar mayor presupuesto a la CEDHQ, pero este incremento debe ir acompañado necesariamente de un estudio crítico sobre la situación de los derechos humanos que derive en estrategias correctas. Asimismo, es necesario que la Comisión tome en cuenta que un elemento esencial para su funcionamiento es el fortalecimiento de la autonomía y el ejercicio del presupuesto está ligado directamente a un accionar autónomo y por lo tanto cuyo interés primordial sean los derechos humanos.

## 2.3 Educación

Como marco de referencia encontramos que en la CEDHQ es la Secretaría Ejecutiva quien funge como órgano operativo y consultor de la Presidencia y del Consejo. Asimismo, es la encargada de elaborar estudios en materia de derechos humanos; así como de diseñar y aplicar programas de educación, promoción, difusión y capacitación en derechos humanos en el estado de Querétaro. Es también la encargada de promover las relaciones con otros organismos promotores de los derechos humanos, además de preservar el acervo bibliográfico de la CEDHQ.

Como fundamento teórico de su trabajo<sup>8</sup>, la CEDHQ se han definido tres tesis, a saber:

1. *Tesis instrumental*. Es la encargada de retomar el origen y espíritu de lo que es la CEDHQ, es decir como un elemento mediador que busca soluciones y no un generador de problemas entre la sociedad e instituciones gubernamentales.

2. *Tesis Cultural*. Con ella nace el nuevo lema de la Comisión. Esta tiene como objetivo la difusión de las garantías fundamentales no sólo como labor del organismo en cuestión sino de toda entidad o institución, gubernamental o no, así como de todo individuo en la sociedad, para concientizar a todos sobre sus derechos, pero también de las obligaciones inherentes a éstos.

3. *Tesis de Globalidad*. Busca promover la utilización y divulgación de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos en la legislación federal y local, con el objetivo de que no queden como simples documentos de buena voluntad que el gobierno mexicano suscribe para converger con un grupo de países.

Derivado de lo anterior, la labor realizada en materia de educación en derechos humanos debería obedecer al fundamento de las *Tesis Cultural y de la Globalidad*. De acuerdo con el informe 2006 de la CEDHQ su objetivo es *Informar y formar conocimientos, actitudes, habilidades y valores para la promoción y defensa de los derechos humanos, así como la promoción de una cultura por la denuncia de las violaciones de maltrato infantil extremo*.

---

<sup>8</sup> Véase <http://www.cedhqro.org/>

En la Ley de la CEDHQ se contempla la importancia de la educación para esta institución:

**“Artículo 1.** Los derechos humanos son prerrogativas inherentes a los individuos, reconocidas por el orden jurídico y que la norma atribuye a la protección de la vida, la libertad, la igualdad, la dignidad, la cultura y cualquier otro aspecto indispensable para su existencia o desarrollo y demás que establecen los tratados internacionales firmados y ratificados conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por México con otros países.

...

**Artículo 8.** Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión Estatal tendrá las siguientes atribuciones:

...

VII. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito del Estado y los municipios;

...

VIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen la difusión dentro del territorio del Estado, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

...

IX. Establecer convenios con la Comisión de Derechos Humanos y los organismos que se establezcan a nivel municipal a fin de coadyuvar en la realización de objetivos comunes”<sup>9</sup>

No obstante lo señalado en su legislación, la CEDHQ ha quedado rezagada de esta función esencial, pues en Querétaro hay una grave problemática de acceso a la educación, pero también del ejercicio real de los derechos humanos.

---

<sup>9</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga. Consúltese <http://www.cedhqro.org/>

Por otra parte, es necesario evaluar el papel del ombudsman queretano, pues si por una parte, su mandato exige <<informar y formar>> conocimientos, actitudes, habilidades y valores para la promoción y defensa de los derechos humanos; en los hechos, se ha alejado de su mandato, basta mencionar sus declaraciones en contra de la despenalización del aborto, incluso "...calificó de inmadura la decisión de las mujeres que recurren a esta práctica porque un hijo no se adecua su proyecto de vida".<sup>10</sup> Estas declaraciones son peligrosas, pues como autoridad moral influye en la sociedad, por lo que debe de dejar en segundo término sus convicciones personales: "Estamos hablando de un ser humano que no tiene protección, del ser humano más indefenso, estoy totalmente y radicalmente en contra del aborto porque es un asesinato... definitivamente no (debe de aprobarse la despenalización), pero definitivamente hay una serie de circunstancias que deben valorarse ante un embarazo no deseado"<sup>11</sup>, comentó.

Ahora bien, en la consulta documental que se realizó no se identificó un esquema de directrices metodológicas para su aplicación en las acciones educativas de la Comisión. Tampoco se hace mención de modalidades pedagógicas, aunque de acuerdo con la descripción de actividades se pudo observar que la realización de talleres es una actividad que representó más del 50% en el número total de actividades en educación, en tal sentido el trabajo y las dinámicas de grupo es una modalidad pedagógica dominante en la estrategia educativa del CEDHQ.

Siendo la educación en derechos humanos un punto nodal para la construcción de una cultura de derechos humanos, la CEDHQ debe tomar en cuenta un replanteamiento de estrategias que otorgue un margen más amplio a su accionar y que proporcione mecanismos de autoevaluación, con el objetivo de llevar a cabo una política integral de educación en derechos humanos y no sólo actividades educativas de forma aislada.

### **2.3.1. Público objetivo y temáticas**

El público objetivo de la estrategia educativa en el caso de Querétaro son generalmente los niños, adolescentes y jóvenes. Además de funcionarios públicos, organismos de la sociedad civil e instituciones de educación básica, media básica, medio superior y

---

<sup>10</sup> Véase Diario de Querétaro <http://www.oem.com.mx/diariodequeretaro/notas/n219957.htm>

<sup>11</sup> Véase Diario de Querétaro <http://www.oem.com.mx/diariodequeretaro/notas/n219957.htm>

superior. Las temáticas que se abordan son principalmente los derechos de la niñez, aunque también se dan cursos de instrumentos de defensa de los derechos humanos a organizaciones de la sociedad civil.

### 2.3.2. Acciones de promoción, capacitación y difusión

Tomando en cuenta el Informe de actividades 2005-2006, en este periodo se realizaron poco más de 50 eventos:

**Tabla 18**  
**Actividades de la CEDH 2005- 2006**

<b>Actividad</b>	<b>Número de acciones</b>	<b>Personas atendidas</b>
Pláticas	7	198
Talleres	7	148
Ferias educativas en coordinación con otras instituciones	3	480
Coordinación de proyectos escolares en Educación en Derechos Humanos	2	351
Cursos de verano	12	519
Concurso de oratoria y conmemoración del aniversario Convención Derechos de los Niños	2	800
Talleres infantiles con ENEQ	86	1100
<b>Total</b>	<b>3 296</b>	

Fuente: Informe 2005- 2006 de la CEDHQ

En cuanto a las *actividades de promoción*, durante le 2006 se realizaron las siguientes:

- 1 Jornadas por la Democracia y la No Discriminación.
- 2 Exposición Fotográfica No es un juego de Niños (homenaje a los niños judíos víctimas del Holocausto)
- 3 Primer Concurso Fotográfico sobre los Derechos Humanos

Asimismo, se llevó a cabo el concurso de reflexión “Yo pienso que...”, en el cual se recibieron 310 pensamientos de los alumnos de 4to. y 5to. de primaria de las escuelas Asunción, Liceo, Plancarte y Juan Boscano, quienes expresaron su sentir acerca de las personas con discapacidad.

En total se realizaron 3 visitas a la Feria Internacional Querétaro en coordinación con los Centros de Atención Múltiple Nuevo Mundo y Ndamaxei, El Rocío y el CAM Hellen Keller, atendiendo a un total de 560 niños con discapacidad y a 110 padres de familia. Por otra parte, las actividades desarrolladas en 20 jardines de niños de la zona urbana de Querétaro y 13 de la zona serrana contaron con la participaron de 1,300 niñas y niños del nivel preescolar<sup>12</sup>.

En lo correspondiente a *capacitación* a través de la Coordinación de Capacitación a Servidores Públicos y la Coordinación del Programa de Organizaciones No Gubernamentales, dependientes de la Secretaría Técnica, -según el más reciente informe- la Comisión participó como nunca antes en la formación de 10 mil 451 servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

Durante el 2005-2006 se pueden mencionar los siguientes cursos:

1. Curso Sexo y Género ¿A quién le importa? Curso Derechos Humanos y Grupos Vulnerables.
2. Curso Gobernabilidad y Violencia en México.

Destacan también los cursos de verano *¡Va por las Niñas y los Niños!*, que se desarrollaron en coordinación con el DIF Municipal de Querétaro, lo que permitió que en este año se duplicara la atención.

---

<sup>12</sup> Tercer informe de labores de la CEDHQ abril 2004 – marzo 2005, presentado ante el Congreso del Estado.

**Tabla 19**  
**Resumen de talleres**

<b>Instituciones enlace</b>	<b>Sedes</b>	<b>Niños participantes</b>
DIF estatal		
▪ Reforma agraria		
▪ Menchaca II		
▪ Loma Bonita		
▪ El Salitre	Centro de atención familiar	102
Secretaría de Turismo	CEDHQ	37
Presidencia municipal de Pedro Escobedo	Auditorio de la comunidad monja	80
Tecnológico de Monterrey	Tecnológico de Monterrey	250
Comisión Estatal de Aguas		50
<b>Total</b>		<b>519</b>

Fuente: Informe de actividades de la CEDHQ 2004-2005

En materia de Talleres, durante el 2005- 2006 se desarrollaron los siguientes:

1. Taller Técnicas de Investigación Criminal.
2. Taller Introducción a la Trata, Protección y Asistencia a víctimas.
3. Taller Educación en y para los Derechos Humanos, un reto impostergable.
4. Taller Derechos de las Personas Adultas Mayores y No Discriminación.

5. Taller Protocolo de Estambul.
6. Taller Prohibido Discriminar.
7. Tercera Mesa de Diálogo de los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México y el Uso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en las sedes de la OEA y la CIDH en Washington, D.C.
8. Sede del Cuarto Seminario Interinstitucional sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.
9. Seminario Taller Diseño e Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México.
10. Taller Cultura para la Paz Internacional, los Derechos Humanos y el Desarrollo de las Sociedades.

Dentro del Programa Red de Derechos Humanos en las Colonias se efectuaron 58 talleres y pláticas impartidas a 2,780 niños, jóvenes y padres de familia de personas con discapacidad provenientes de los Municipios de Pinal de Amoles, San Juan del Río y Tequisquiapan. Además, se impartieron 48 talleres dirigidos a personas con discapacidad en educación especial y 26 personas sin discapacidad:

- 8 en C.A.M. Nemiliztli, Tequisquiapan
- en C.A.M. Santa Rosa Jauregui
- 1 en C.A.M. Mis primeros pasos
- en C.A.M. Ndamaxei
- 2 en C.A.M. La Rosa Azul, S.J.R.
- 2 en C.A.M. El Rocío
- en C.A.M Hellen Keller
- 1 plática dirigida a alumnos de la Telesecundaria de El Saucillo, Jalpan
- 11 en C.A.M Querétaro
- 1 en Nuevo Mundo
- 2 en casa Hogar San Pablo
- 1 plática dirigida al personal que labora en la Casa Hogar san Pablo
- 1 en la escuela Josefa Vergara

También se efectuaron actividades en coordinación con la Escuela Normal del Estado de Querétaro (ENEQ), a través de la Licenciatura en Educación Preescolar y el Departamento de Educación Preescolar de la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro. El trabajo consistió en la impartición de talleres a 110 alumnas de la ENEQ sobre los derechos de la niñez y la dotación de material didáctico (videos, audios, camisetas etc.) que contribuyeron al fortalecimiento de las actividades dirigidas a la población infantil.

Las actividades de *difusión* que se reportan son las siguientes:

- Presentación del libro “La Delincuencia Organizada. Una Propuesta de Combate” del autor Bernardo Gómez del Campo Díaz Barreiro.
- Homenajes a Miguel de Cervantes, Elías Canetti, Jean Paul Sartre, Hans Christian Andersen y Henrik Ibsen.
- Homenaje a HANNAH ARENDT a 100 de su nacimiento con la participación del Dr. Julián Meza (Coordinador del Programa de Sociología del ITAM), del Lic. Inocencio Reyes Ruiz (Director General del Colegio Universitario de Humanidades) y del Mtro. Jesús Silva-Herzog Márquez (Profesor del Departamento de Derecho del ITAM), así como la presentación del libro “La idiotez de lo perfecto” de Jesús Silva- Herzog Márquez.

Entre los seminarios realizados en el periodo de 2005-2006 destacan:

1. Foro Temático para la Reforma del Estado.
2. Foro Regional sobre la Prevención de la Violencia y la Promoción de los Derechos Humanos en México.
3. Foro Contra la Explotación Sexual Comercial Infantil.
4. Diálogos a favor de los Derechos de la Niñez: hacia un modelo de responsabilidad penal juvenil en el Estado de Querétaro.
5. Panel Migraciones de México y Centroamérica hacia los países del Norte.
6. Foro Por la Dignidad de los Pueblos Indígenas en Amealco.
7. Panel por la Dignidad de los Pueblos Indígenas

## 8. Panel Mujer y Desarrollo: Historias y Perspectivas.

### **2.3.3. Estrategia de formación de formadores**

En el eje de la capacitación-formación, para el 2007 se han identificado las siguientes vertientes generales del programa de trabajo:

- Crear redes de promotores en Derechos Humanos
- Dar capacitaciones a promotores en diversas Comunidades
- Continuar los programas de Discriminación, Niñas y Niños, Jóvenes, Discapacidad, Mujeres etc.
- Crear vínculos de trabajo entre la CEDHQ y las ONG

El Vigía Ciudadano del Ombudsman aplicó un cuestionario a la CEDHQ en materia de educación, en el que la Comisión señala que desarrolla un programa de capacitación con las siguientes vertientes:

- Red de Promotores y,
- Capacitación a capacitadores

Es importante destacar que los educadores y promotores en derechos humanos de la CEDHQ tuvieron participación en el Curso Interdisciplinario de Alta Formación en Derechos Humanos del Programa de Fortalecimiento Institucional de OPDH financiado por la Unión Europea y la Fundación MacArthur. En cuanto al perfil de los capacitadores, de acuerdo a la información proporcionada por la Comisión se integran por personas con estudios de licenciatura y estudios de postgrado de maestría.

### **3.3.4. Vinculación con dependencias gubernamentales y sociedad civil en materia de educación.**

En la labor educativa de la CDEHQ se ha tenido colaboración de docentes y actores de los diversos sectores y niveles educativos, además de la participación de instituciones,

servidores públicos, padres y madres de familia, entre las instituciones con las cuales se colaboró en el año 2006 se pueden mencionar:

1. Hogares Providencia en Querétaro, Presidencia Municipal y DIF Municipal de Querétaro y Pedro Escobedo;
2. instituciones educativas como el Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro,
3. Dirección de Educación Primaria,
4. Departamento de Educación Especial,
5. Departamento de Educación de Telesecundarias,
6. Departamento de Secundarias Generales de USEBEQ, entre otras.

Con la participación de estos actores, se puede informar que se realizaron con esta campaña, 86 acciones de gran relevancia, que permitieron atender a 3,296 personas, incluyendo padres de familia, profesores, servidores públicos y niñas y niños de distintos niveles educativos.

Además, durante el 2005-2006 la Comisión signó 37 convenios de colaboración con representantes de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil. A continuación se mencionan algunas organizaciones de la sociedad con las cuales se tuvo proyectos educativos de promoción y capacitación, a través del Programa de Fortalecimiento: Consejo Estatal de ONG, Libre Acceso AC, Fuerza Forestal AC, Mujeres Universitarias AC, Género y Empoderamiento AC, Dejando Huella IAP, Luz de Vida IAP, Ronda Ciudadana AC y Milenio Feminista AC.

### **2.3.5 Recomendaciones Vigía Ciudadano del Ombudsman**

Si bien se cuenta con un marco teórico de los fundamentos de la gestión en materia educativa que aterrizan en lo que se ha denominado las tesis cultural y de la globalidad, no se identifica una concretización de esta idea en un programa definido con objetivos para públicos específicos, estrategias y esquema de indicadores y de medición de impacto. En tal sentido se recomienda delinear una estrategia educativa con objetivos

para cada sector de población, así como incrementar el número de talleres con indicadores de evaluación.

No se identifica tampoco un esquema de directrices metodológicas para su aplicación en las acciones educativas. Tampoco se hace mención de modalidades pedagógicas, aunque se infiere que las dinámicas y los trabajos en grupo tienden a ser una actividad muy utilizada en los talleres. Un espectro de directrices metodológicas tendría que ser parte del diseño de una estrategia educativa.

Se observa que la realización de talleres es una actividad que representó más del 50% en el número total de actividades en educación, la otra mitad la constituyen las acciones de promoción que son de poco alcance tienden a ser esfuerzos atomizados pues no tienen el impacto de formación requerido.

Asimismo, no se detecta un esquema acabado de capacitación y formación para servidores públicos. Aunque se reportan varias actividades realizadas con organismos de la sociedad civil, no se observa una estrategia definida con objetivos para este sector.

Al parecer no existen publicaciones en materia de educación en derechos humanos tales como guías metodológicas o programas de educación para diversos sectores.

El equipo de investigación no encontró indicadores definidos y estructurados que formen un esquema de medición y evaluación de resultados para toda la estrategia educativa de la CEDHQ.

Si bien en los informes de la CEDH se muestran las distintas actividades llevadas a cabo por la institución, se trata sólo de información cuantitativa, que no llena las expectativas de información por parte de la ciudadanía, respecto a los resultados concretos de la labor de la Comisión. En este marco, el sentido del informe anual debe revalorizarse y servir como un instrumento de información y participación ciudadana, que además funja como un censor del trabajo de la Comisión y no sólo como una recopilación estadística.

## **2.4 Participación ciudadana**

La metodología implementada para medir la participación de la sociedad civil en los OPDH, así como las funciones y responsabilidades de estos últimos, se realizó mediante la aplicación de un cuestionario a organizaciones.

En el primer apartado se refiere a la relación y comunicación entre las organizaciones y la CEDHQ.

Sobre los acuerdos, convenios o colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil con la CEDHQ en actividades dirigidas a la defensa y promoción de los derechos humanos, todos contestaron que no existen, por lo tanto, tampoco tienen nexos o contacto con alguno de los representantes institucionales, ni comunicación e información por parte de la dependencia hacia su organización.

En el segundo apartado se les preguntó sobre los procesos de elección para Presidente y Consejeros. Ninguna de las organizaciones presentó candidatura alguna para Presidente y Consejeros. Desconocen si el proceso de elección se apega a los principios de transparencia, imparcialidad y a la normatividad vigente, pero consideran que ésta debe modificarse para que exista mayor participación por parte de las organizaciones, al respecto comentaron: “Porque con frecuencia están más en contacto con la población, tienen más autonomía ante los poderes públicos y en general no pretenden el poder político.”

El tercer apartado revisa lo relacionado con las quejas y recomendaciones, y cómo perciben las organizaciones el papel de la Comisión.

Al preguntar sobre las quejas que ha presentado su organización sobre la probable violación a los derechos humanos, por parte de algún funcionario público, la respuesta fue negativa, no han presentado quejas, esto deja ver que no utilizan este mecanismo como parte de sus acciones a favor del trabajo en derechos humanos.

El cuarto apartado revisa la percepción de las organizaciones acerca de la capacitación y formación que ofrece la Comisión, en materia de derechos humanos.

Las organizaciones no han recibido ningún curso por parte del personal de la Comisión; desconocen los programas educativos que ésta tiene, y tampoco consideran que contribuya a la consolidación de una cultura de los derechos humanos en el estado.

Sobre el impulso del cumplimiento de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales asignados y ratificados por México en materia de derechos humanos, por parte de la Comisión; en este caso la respuesta fue el desconocimiento de este tema por parte de las organizaciones.

Al preguntar a las organizaciones sobre algún informe especial o asunto particular que su organización haya desarrollado, tratado o establecido con o sobre la CEDHQ, respondieron que no, uno de los comentarios fue: “Básicamente formación en cultura ciudadana y en el desarrollo de habilidades para cumplir cargos de responsabilidad en la organización, para expresarse en público, para dar cuenta, para ser animadoras de sus grupos.”

Las organizaciones tienen una agenda propia de trabajo a favor de los derechos humanos, pero puntualizan que no tienen propuesta alguna con relación a una posible vinculación con la CEDHQ.

En suma, parece haber una falta de interés de las organizaciones civiles en acercarse a la CEDHQ, esto por un lado. Por otro, se trata también de una falta de acercamiento y promoción de la cultura de los derechos humanos por parte de la propia CEDHQ. En este sentido, hace falta llevar un a cabo un acercamiento que propicié la interacción del *ombudsman* estatal con la sociedad civil, con la finalidad de unir esfuerzos en un fin común que es la defensa y promoción de los derechos humanos.

### **3. Organización Civil**

En el presente apartado se incluye el trabajo que desde la sociedad civil se ha realizado con el fin de dar a conocer la situación de los derechos humanos en el Estado de Querétaro. Como se señaló en un inicio los trabajos que presentamos a continuación forman parte de un compromiso entre el Vigía Ciudadano del Ombudsman y las organizaciones poblanas de realizar un trabajo conjunto que dé cuenta de la situación que prevalece en la entidad respecto a la violación a los derechos humanos y a la actuación del ombudsman local.

#### **3.1. Análisis del desempeño de la CEDHQ mediante el estudio del caso Acuña-Romero<sup>13</sup>**

##### **3.1.1. Antecedentes**

En este texto se pretende hacer una evaluación de la labor de defensa y promoción de los Derechos Humanos por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro durante el periodo del año 2004 a 2007, cuando estuvo a cargo del Lic. Pablo Enrique Vargas Gómez.

Existen diversas perspectivas para analizar el funcionamiento de los organismos protectores de Derechos Humanos, así como diversas fuentes que permiten realizar ese análisis. Sin embargo, la información disponible para evaluar el desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos, es muy pobre y el acceso a la información especializada está muy restringida, incluso contraviniendo la normatividad aplicable en materia de acceso a la información pública.

---

<sup>13</sup> Esta información forma parte del trabajo realizado por Dr. Bernardo Romero Vázquez, Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro, Coordinador del Programa Interdisciplinario sobre Seguridad y Justicia de esa Universidad, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador General del Centro de Derechos Humanos "Fray Jacobo Daciano" A. C. Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, de febrero de 2001 a febrero de 2004, para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Para este trabajo evaluaremos el procedimiento de defensa de personas víctimas de los Derechos Humanos, por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, a partir del análisis de un caso emblemático que se presentó a esa instancia defensora de los Derechos Humanos, y que alcanzó notoriedad internacional, el caso “Acuña-Romero”.

Este caso, a pesar de iniciarse con un acto de discriminación que parecía no tener consecuencias graves, cobró notoriedad internacional en razón de que Octavio Acuña, una de las víctimas, fue ejecutada en un contexto de abusos y discriminación, y de que reunió una gran cantidad de injusticias y violaciones a Derechos Humanos por parte de diversas autoridades incluida la propia Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro.

Para el estudio de este caso analizaré los documentos escritos entregados a los quejosos o hechos públicos por parte de las diversas instancias oficiales implicadas en él, especialmente por parte de la Comisión estatal de derechos humanos de Querétaro como parte del procedimiento de queja, haciendo referencia a las normas jurídicas aplicables, especialmente la Ley de ese organismo .

### **3.1.2. Breve relato del caso Acuña Romero**

A continuación haré un breve relato de los datos más relevantes del caso “Acuña-Romero”, y para ello me referiré a los momentos más importantes en el proceso seguido ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro y ante otras autoridades tanto estatales como federales.

#### **Inicio del caso; un acto de discriminación**

El relato debe remontarse por lo menos al 17 de septiembre del año 2004 cuando, estando en el jardín Guerrero de la Ciudad de Querétaro, Octavio Acuña y Martín Romero

fueron víctimas de discriminación por parte de dos elementos de la Guardia Municipal de esa Ciudad, quienes les ordenaron salir del lugar advirtiéndoles que ése no era lugar para gente como “ellos”.

### **Queja ante la CEDHQ**

El día 21 del mismo mes y año, Acuña y Romero presentaron una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro. La queja por escrito fue recibida en propia mano por parte de su presidente Pablo Vargas, durante una reunión que éste sostenía con miembros de organizaciones de la sociedad civil, una de las cuales era representada por el propio Octavio Acuña.

La Comisión retardó más de un mes la radicación de la queja argumentando que ésta no podría iniciarse si los quejosos no identificaban a los policías que habían violentado los Derechos Humanos de Acuña y Romero. Después de varias peticiones escritas presentadas por los quejosos, la Comisión resuelve radicar la queja y solicitar la información del caso al Secretario de Seguridad Pública Municipal, que en este caso, era la autoridad responsable.

Por su parte, la autoridad niega los hechos y se retrasa más de lo que le permite la Ley de la Comisión de Derechos Humanos en la entrega del informe. Debe hacerse notar que la propia Ley prevé que de no entregar la información la autoridad, o retrasarse en ella, la Comisión está obligada a dar por ciertos los hechos asentados en la queja, por lo que debería obrar en consecuencia, en defensa de la víctima.

Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos de Querétaro, en vez de actuar conforme a lo establecido en su propia Ley concede plazos excesivos a las autoridades y impone exigencias arbitrarias a los quejosos, tales como condicionar el seguimiento de la queja a la presentación de testigos o a la identificación de los policías responsables.

Debe hacerse notar también que tal responsabilidad no debe correr por cuenta del quejoso; la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro prevé que ello es competencia de los visitadores de ese organismo, y no de los quejosos.

Finalmente, después de seis meses, la Comisión de Derechos Humanos archiva el caso por supuesta falta de interés de los quejosos, aún cuando éstos estuvieron contestando por escrito y presionando a la Comisión para que actuara en su favor, y sólo una semana después de que dos policías probablemente responsables deberían haberse presentado a declarar a las instalaciones de dicha Comisión en relación con el caso.

El otro argumento que esgrime la Comisión de Derechos Humanos para archivar el caso es la falta de pruebas por parte de los quejosos. Debe insistirse a este respecto que la entrega de las pruebas no puede ser responsabilidad del quejoso sino que debe ser producto de la investigación que realice el personal de la propia Comisión. Además, los quejosos entregaron a la Comisión toda la información de que disponían, que era por cierto, igual que en todo los casos de violaciones a Derechos Humanos, muy poca.

### **Impugnación ante la CNDH**

En razón de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro resuelve el archivo de la queja, los quejosos impugnan el caso ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Meses después el órgano nacional resolvería en favor de la Comisión Estatal siguiendo básicamente los mismos argumentos de falta de interés de los quejosos y falta de pruebas.

### **Ejecución de Octavio Acuña**

El 21 de junio del año 2005 es ejecutado de cinco puñaladas Octavio Acuña en una tienda de su propiedad donde vendía textos y objetos sobre información relacionada con la sexualidad, y donde además prestaba información y asesoría en esta materia. Fue

descubierto el cuerpo de Octavio con su cartera, su celular y la mercancía, todo aparentemente intacto, por lo que debe desecharse la hipótesis absurda del robo, y robustecerse la de crimen de odio por homofobia.

### **El caso ante la PGJ y nuevos hechos de discriminación**

El mismo día de la muerte de Octavio Acuña, su pareja y otras personas sufren discriminación y malos tratos por parte del personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, con motivo de las indagaciones relacionadas con la Averiguación previa.

Las víctimas de tales hechos presentan entonces otra queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro que se resuelve posteriormente con una Conciliación de la cual no dan conocimiento a los quejosos antes de proponerla a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, ni les informan respecto de su aceptación y cumplimiento.

### **Indefensión de las víctimas ante la PGJ y nuevas quejas ante la CEDHQ**

Después de la muerte de Octavio Acuña un grupo de activistas por los Derechos Humanos, incluyendo su propia pareja, solicitan a la Procuraduría de Justicia del Estado la coadyuvancia en el caso, con el objeto de aportar pruebas y defender los derechos de las víctimas o afectados por el crimen contra Octavio Acuña .

La Procuraduría niega tal derecho por lo que las víctimas y los representantes legales de Octavio Acuña presentan otras quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro con el objeto de obtener copias del expediente y lograr la coadyuvancia en el caso.

Ambas peticiones y otras que se presentan también ante la Comisión de Derechos Humanos, son desechadas por ese órgano. Incluso, los quejosos solicitan copias del expediente de sus quejas y del expediente penal, y todas son negadas por la Comisión.

### **Los autores intelectuales denuncian tortura y la CEDHQ resuelve no responsabilidad**

En el año 2006 la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro anuncia la detención del presunto autor material del homicidio de Octavio Acuña, así como de su autor intelectual.

El presunto autor intelectual del homicidio y alguien que aparece como testigo, presentan queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro contra elementos de la policía investigadora ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, por haber sido víctimas de tortura con el objeto de que confesaron su complicidad con el autor material del crimen contra Octavio Acuña.

La comisión, en vez de revisar a los quejosos y aplicar el “Protocolo de Estambul” solamente consulta a la autoridad responsable y, con base en lo argumentado por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, emite y publica un acuerdo de no responsabilidad de las autoridades denunciadas como torturadoras.

#### **3.1.3. Análisis de algunos aspectos relevantes del caso Acuña- Romero**

El caso que estoy relatando contienen muchas aristas y muchas implicaciones en el campo de la defensa de los Derechos Humanos. Consecuentemente, son muchos los elementos en ese caso que pueden ser sujetos a análisis. En lo que resta voy a revisar solamente algunos detalles que me parecen significativos y relevantes del relato presentado antes, comparando el desempeño de la Comisión Estatal de Derechos

Humanos de Querétaro en ese caso, con lo establecido en su propia legislación, con el objeto de evaluar ese desempeño.

### **Condiciones excesivas a los quejosos**

Como se dijo antes, el 21 de septiembre de 2004 Acuña y Romero presentaron, ante el órgano protector de los Derechos Humanos de Querétaro, queja por discriminación por parte de elementos de la Guardia Municipal de la Capital de Estado. Por respuesta, los quejosos recibieron el 14 de octubre de 2004, un escrito en el que la Comisión reconoce que de la narración de los hechos se desprende que ellos “fueron sujetos a trato discriminatorio y degradante por parte de elementos de la Guardia Municipal”.

Sin embargo, en ese mismo escrito se advierte a los quejosos que, para seguir la queja, deberán identificar a los “funcionarios involucrados” como condición para, según decía el escrito, “determinar la procedencia de la queja”.

La exigencia que plantea la Comisión de Derechos Humanos a los quejosos de identificar a los miembros de la policía denunciados por discriminación, pretende fundamentarla en el artículo 31 de su propia Ley. Sin embargo, conviene revisar el texto del mencionado artículo que a la letra dice:

“ARTÍCULO 31. En el supuesto de que los quejosos o denunciantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus Derechos Humanos, la instancia será admitida, si procede”.

Como puede advertirse, el contenido de ese artículo de la Ley dista mucho del sentido de la petición formulada por la Comisión de Derechos Humanos de Querétaro, en el sentido de que los quejosos deberán identificar a las autoridades responsables, pues el ordenamiento mencionado señala, por el contrario que en caso de que los quejosos no puedan identificar a las autoridades responsables la queja deberá admitirse, con la única

salvedad de que cumpla con los criterios de admisibilidad que establece la propia Ley , por ello el condicional de “si procede”.

Por supuesto que esta condición planteada por la Ley se refiere a que la queja será admitida si cumple con los criterios de admisibilidad y no sólo si los quejosos pueden identificar a las autoridades responsables.

Para mayor abundamiento el artículo 27 del Reglamento de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro señala que:

“En caso del artículo 31 de la Ley, la identificación de autoridades o servidores públicos señalados en las quejas, se intentará a través de la investigación que realicen los Visitadores a las mismas”.

Si bien el texto de la Ley puede resultar confuso en una lectura superficial, el Reglamento lo aclara y no deja lugar a dudas respecto de que la identificación de las autoridades responsables no recae en los quejosos sino en la propia Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, por lo que resulta injustificado y contrario a derecho, que la Comisión haya condicionado la admisión y seguimiento de la queja a la identificación de las autoridades presuntamente responsables.

De acuerdo con su propia Ley, la citada respuesta emitida por la Comisión y enviada a los quejosos Acuña y Romero, impone a éstos condiciones que no están previstas en su normatividad, asignándoles responsabilidades que son exclusivas de los funcionarios de ese organismo.

En el mismo oficio enviado por la CEDH a los quejosos se les advierte que deberán contestar a las peticiones de esa institución, porque según su Ley, después de “dos requerimientos” “se enviará al archivo”, pretendiendo justificar tal exigencia en el artículo 37 de la Ley.

Sin embargo, lo que establece el citado ordenamiento es lo siguiente:

“Artículo 37. Si de la formulación de la queja no se reúnen los elementos que permitan la intervención de la Comisión, esta requerirá por escrito el quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso”.

Efectivamente, la Ley de la Comisión señala que si después de dos requerimientos no contesta el quejoso se enviará el expediente a archivo, pero este enunciado forma parte de un párrafo que matiza radicalmente su sentido. Según el texto de la Ley, el envío de la queja al archivo después de que el quejoso no conteste dos requerimientos, no se ordena en cualquier situación, sino en las condiciones previstas en el primer enunciado de ese párrafo, que establece que tal supuesto se actualiza en el caso de que no se reúnan los elementos que permitan la intervención de la Comisión.

Debe entenderse entonces que si se cumplen los elementos que permitan la intervención de la Comisión no se concreta tal supuesto, y el órgano defensor de los Derechos Humanos no tiene que archivar la queja, si se diera el caso de que no se contestara el segundo requerimiento.

De lo dicho se desprende que la Comisión no estaba facultada por la Ley para advertir a los quejosos sobre el archivo de su queja si no contestaban el segundo requerimiento, pues la Ley establece condiciones diferentes a las advertidas por ese organismo en el multicitado oficio enviado a los quejosos. Por lo tanto, tal petición es contraria al ordenamiento de la propia Comisión y constituye un abuso de parte de ese organismo en demérito de los derechos de los quejosos.

El citado documento concluye diciendo que es necesario que los quejosos se presenten en las oficinas de la Comisión para “realizar las aclaraciones conducentes”.

La Comisión de Derechos Humanos intenta justificar su petición, ahora de que se presenten los quejosos a realizar aclaraciones, en el mismo artículo 37 citado arriba. Como puede verse este ordenamiento establece que la Comisión deberá de pedir una aclaración a los quejosos, pero sólo si se da el caso de que no se cumplan los elementos que permitan la intervención de ese organismo, y solamente en ese caso, lo cual no ocurrió en la queja que estamos describiendo, puesto que la misma comisión admitió, párrafos arriba en el mismo oficio enviado por el organismo, que según lo descrito por los quejosos, los elementos de la Guardia Municipal habían cometido actos de discriminación.

Por ello resulta contrario a la Ley que se pida aclarar la queja cuando el propio organismo admite que hay elementos que deberían permitir su intervención, es decir cuando no se cumple la condición para que tal organismo pida la mencionada aclaración.

Las exigencias mencionadas en las líneas precedentes, que impuso la Comisión a los quejosos para admitir la queja son, como ya se demostró, carentes de fundamento. Por ello debe asumirse que la Comisión decidió no seguir la queja presentada por los demandantes y la respuesta que les envió solamente perseguía la intención de evitar a ese organismo tener que admitir y seguir la queja. Prueba de ello fue que la queja no se radicó sino hasta finales de octubre, es decir, más de un mes después de entregada por escrito la queja personalmente al Presidente de la Comisión, y después de que los quejosos insistieron por escrito y presentaron sus propios alegatos.

Con base en la información y los análisis que preceden, queda evidenciado que la actuación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el caso Acuña Romero, no sólo violentó la legislación que rige a ese organismo, sino que además dejó en estado de indefensión a los quejosos, en tanto que a consecuencia de la excesiva demanda de requisitos para iniciar y seguir la queja, retrasa la intervención de ese organismo y los deja sin la protección debida.

Debe recordarse que pocas semanas después de que la Comisión resolvió archivar el caso, Octavio Acuña denunció públicamente la falta de apoyo y protección a los derechos de las personas y los suyos propios, y es entonces cuando es ejecutado en su negocio.

Pero no se trata solamente de que la Comisión imponga condiciones excesivas e ilegales a los quejosos, sino que los hechos narrados manifiestan una perspectiva jurídica errónea en el ámbito de la defensa y protección de los Derechos Humanos.

Concretamente, la actuación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, al igual que muchos otros organismos públicos de defensa y protección de los Derechos Humanos, asume que la carga de la prueba de los hechos motivo de denuncia radica en el quejoso, y que respecto de la imputación de violaciones a Derechos Humanos a funcionarios públicos, se aplica en favor de ellos el principio de presunción de inocencia.

Hay este respecto conviene una breve reflexión. Tanto el principio de que el que acusa tiene que probar, y por lo tanto en él recae la carga de la prueba, como el principio de presunción de inocencia, son categorías básicas del moderno derecho penal garantista y democrático.

Puesto que en el ámbito del derecho penal, es decir de la violencia legítima del Estado, las personas se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a su poder, los principios garantistas antes mencionados, al igual que muchos otros, son fundamentales para proteger a las personas frente a posibles abusos de autoridad de los funcionarios del Estado, cuando los particulares están sometidos a un procedimiento penal.

Pero debe insistirse en que estos principios son una garantía de protección de los particulares frente al Estado, y por ningún motivo puede ser garantías de los funcionarios del Estado frente a las personas.

En el ámbito de la protección y defensa de los Derechos Humanos, se trata siempre de acciones u omisiones de funcionarios en contra de los particulares. Es decir, se trata de

proteger a las personas frente a las autoridades, y es por ello que en todo procedimiento penal es imprescindible garantizar la vigencia de los principios de presunción de inocencia y de la carga de la prueba a favor de los particulares.

Pero definitivamente no puede argumentarse la garantía de estos principios en beneficio de autoridades presuntamente responsables de violaciones a Derechos Humanos en contra de particulares. Todo ello en razón de que históricamente son los particulares las víctimas de la actuación de los funcionarios, y no a la inversa, y sobre todo porque, como se mostrará más adelante, las autoridades tienen mucho mejores condiciones para defenderse y protegerse frente a denuncias de los particulares, en tanto que éstos sólo cuentan con el apoyo y orientación que puedan brindarles los organismos de Derechos Humanos.

De ello se desprende que los organismos públicos de defensa y protección de los Derechos Humanos no pueden ser imparciales; en tanto defensores del pueblo, su labor es proteger, orientar, y defender a los particulares frente a los abusos de la autoridad. Esto significa que el ombudsman no es una autoridad imparcial que juzgue lo aportado por el denunciante y el denunciado y resuelva imparcialmente, sino que es un aliado de la víctima que busca su protección, la reparación del daño y el castigo a la autoridad abusiva.

En el ámbito de la defensa y promoción de los derechos humanos debería ocurrir como en los campos del Derecho Agrario y del Derecho Laboral: cuando un campesino o un trabajador cometen alguna omisión, el juez puede aplicar el principio de suplencia de la queja. En estos casos no se trata de que la autoridad sea parcial en favor del campesino o del trabajador, sino de suplir la situación de desventaja en que se encuentran siempre estos.

Igualmente, ante una denuncia de violación a Derechos Humanos el que está en desventaja siempre es la víctima, no la autoridad; por ello los organismos de Derechos Humanos están obligados a ponerse en situación de defensa de la víctima y no de la

autoridad, como ocurrió en el caso estamos relatando, de la queja presentada ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro.

Incluso, si la Comisión de Querétaro hubiera asumido una postura de defensa de los quejosos y no de las autoridades, podría haber aplicado el principio de suplencia de la queja en favor de las víctimas y realizar las investigaciones conducentes a la aclaración del caso, y no haber aplicado los principios de presunción de inocencia y de carga de la prueba en favor de las autoridades presuntamente violadoras de los Derechos Humanos.

### **Laxitud y permisividad con la autoridad**

Una vez que fue radicada la queja interpuesta por Acuña y Romero ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, este organismo solicitó a la autoridad responsable, es decir al Secretario de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, la información pertinente al caso.

Según el oficio en el que se informa a los quejosos que el expediente de queja ha sido enviado al archivo, el órgano protector detalla que la petición de información fue enviada al Lic. Apolinar Ledesma Arreola, Secretario de Seguridad Pública Municipal, con fecha 8 de noviembre del 2004, la cual fue respondida por dicho funcionario con oficio de fecha 30 de noviembre de 2004 en el que señala que no se cuenta con “parte informativo alguno respecto de los hechos que se narran en la queja”.

Según advierte la propia Comisión, en razón de lo anterior solicita nuevamente al Secretario de Seguridad Pública remita el “parte informativo General rendido por los elementos que hubiesen cubierto la zona correspondiente al Centro Histórico de esta Ciudad los días en que sucedieron los hechos”. Dicho funcionario responde con fecha 6 de diciembre señalando que “no existe parte informativo”.

El oficio remitido a los quejosos en el que se les advierte que se ha archivado su queja, está fechada en el mes de abril del 2005, seis meses después de la fecha de radicación de la queja en el mes de octubre.

La Comisión argumenta la resolución de envío de la queja al archivo en razón de que han pasado seis meses y que los quejosos no aportado evidencias que apoyen su dicho en contra de los elementos de la Guardia Municipal.

Cabe resaltar aquí varias cuestiones fundamentales. En primer lugar es conveniente revisar los plazos otorgados por la Comisión para que las autoridades respondan a las peticiones de información.

De acuerdo con la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro:

“ARTÍCULO 34. Una vez admitida la queja, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, u omisiones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de 15 días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. (...).

Tal como puede advertirse, el plazo de 15 días naturales que otorga la Ley para que la autoridad rinda su informe fue excedido por la autoridad desde la primera vez que la Comisión de Derechos Humanos solicitó la información pertinente , sin que ese organismo reparara en ese detalle y obrara en consecuencia de acuerdo a lo que establece la propia Ley.

Esta permisividad y laxitud de la Comisión en favor de la autoridad presuntamente responsable contrasta con la actitud escrupulosa y excesiva en contra de los quejosos, pues si bien omite actuar en contra de la autoridad que viola lo que sí explícitamente

ordena su Ley, paradójicamente usa una lectura equívoca de ese ordenamiento para obtener pretextos con el objeto de archivar la queja y, consecuentemente proteger a las autoridades responsables, con lo que quedan los quejosos en situación de indefensión, y las autoridades resultan impunes.

Más adelante la misma Ley de la Comisión establece:

“ARTÍCULO 38. En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales interponga queja o reclamación, se harán constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos que consideren necesarios para la documentación del asunto”.

De acuerdo con información entregada a los quejosos por la Comisión de Derechos Humanos , y según el oficio en que se les avisa el archivo del expediente, la única información entregada por la autoridad, es decir por la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, fue el “rol de servicios” de los elementos de la Guardia Municipal. Es evidente que esa información es insuficiente, primeramente para cumplir lo que establece la Ley en el artículo citado antes, y menos aún es suficiente información para que la Comisión de Derechos Humanos de Querétaro pueda tener elementos sobre la veracidad de lo dicho por los quejosos.

Pero a pesar de que la autoridad no cumple ni con los plazos ni con el contenido de información que le requiere la Ley, la Comisión de Derechos Humanos en vez de imponer responsabilidad a las autoridades omisas, resuelven en contra de los quejosos.

Para mayor abundamiento, el segundo párrafo del mismo artículo 38 citado antes determina:

“La falta del informe o de la documentación que le apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tenga el efecto de que se tendrán por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario”.

En el caso que nos ocupa, la autoridad incumple las obligaciones que le impone el mencionado artículo, en relación con el contenido del informe y la documentación que le apoye, y respecto del plazo de 15 días naturales para entregarlo.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos, en estricto apego a su Ley, debería haber atribuido responsabilidad a las autoridades por omisión, y haber tenido por ciertos los hechos materia de la queja, excepto que la autoridad hubiera demostrado fehacientemente la falsedad de dichos hechos, mediante prueba en contrario.

Más aún, en el caso de que la Comisión hubiera dado por cierto los hechos motivo de la queja, consecuentemente ese organismo debería haber emitido una Recomendación, tal como fue solicitado por escrito por parte de los quejosos.

Nada de eso hizo la Comisión. Por el contrario solicitó una segunda vez la información, la dio por cumplida aún cuando la autoridad no aportó suficientes datos y documentos, omitió dar por ciertos los hechos de la queja y emitir la Recomendación correspondiente, y aplicó abusivamente el precepto de “salvo prueba en contrario”, no a la autoridad y sí a los quejosos, pues argumentó que la queja fue archivada por falta de pruebas por parte de los demandantes.

Aun cuando la propia Ley de la Comisión de Derechos Humanos establece algunas garantías de protección de los quejosos mediante mecanismos de investigación y defensa obligados para la Comisión y mediante responsabilidades a las autoridades, en este caso por lo menos, la Comisión decide condiciones excesivamente laxas en beneficio de la autoridad presuntamente responsable, e impone condiciones abusivas e ilegales a los quejosos.

Se debe insistir en el hecho de que los funcionarios públicos que violentan los Derechos Humanos reciben frecuentemente la protección e impunidad de todo el aparato del Estado, incluidas las autoridades responsables de la Persecución del Delito y de la Administración de Justicia, mientras que el único defensor de las víctimas es la Comisión de Derechos Humanos.

Por ello, si las instituciones del Estado operan en favor de los funcionarios y la Comisión no defiende a los quejosos sino a la autoridad, resulta una situación de total indefensión para las víctimas y de impunidad para los victimarios, como ocurrió en el caso de la queja interpuesta ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro por los Señores Acuña y Romero.

En este caso, además de la complicidad con las autoridades por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro se agregó la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como ya se relató antes.

En este contexto de indefensión para los denunciantes de una agresión policial y de impunidad para los funcionarios, ocurrió la ejecución de Octavio Acuña.

### **Una resolución conveniente a la autoridad**

Un año después de la ejecución de Octavio Acuña, en junio del año 2006, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro anunció la captura del autor material y del autor intelectual del homicidio. De acuerdo con información proporcionada por esa institución, el móvil del crimen hubo sido el robo, según la supuesta declaración del propio presunto responsable material de los hechos.

Otra vez de acuerdo con lo informado por la Procuraduría de Justicia, el presunto autor material denunció al autor intelectual del crimen, el cual fue detenido por elementos de la Policía Investigadora Ministerial, dependiente de la propia Procuraduría.

El 12 de septiembre, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro hizo público, mediante boletín de prensa número 063/2006/DCS, el Acuerdo de no Responsabilidad número 062 (02/2006) turnado al Procurador General de Justicia del Estado, exonerando de responsabilidad a ese organismo respecto de hechos denunciados por los presuntos responsables intelectuales del homicidio de Octavio Acuña.

Los hechos motivo de la queja eran, según el boletín de la Comisión, que los quejosos: “fueron detenidos y golpeados por varios elementos de la PIM” y que fueron además “retenidos ilegalmente y presionados por funcionarios de la PGJE al momento de rendir su declaración ministerial, con el fin de aceptar los hechos que se les imputaban”. Es decir, se trataba de denuncia de actos de tortura y detención arbitraria por parte de elementos de la Policía Investigadora Ministerial en contra de los presuntos responsables y ahora quejosos frente a la Comisión.

Por la gravedad de los hechos denunciados la Comisión debía haber realizado una investigación seria y profunda, apegada a los estándares internacionales.

De acuerdo a la información de la Comisión, una vez que ese organismo solicitó la información a la Procuraduría de Justicia, ésta respondió rechazando “tajantemente el contenido de los hechos narrados por los quejosos”.

Según el boletín, por su parte la Comisión de Derechos Humanos de Querétaro analizó las evidencias del expediente, que consistían, entre otras, en lo siguiente:

1. La comparecencia de los quejosos, rendida frente a personal de la Comisión;
2. El informe rendido por la autoridad responsable, a petición de la Comisión;
3. Copias de la Averiguación Previa I/451/2005, iniciada con motivo del homicidio de Octavio Acuña;

4. Copias del proceso penal iniciado al probable responsable del homicidio de Octavio Acuña;
5. La declaración del Defensor de Oficio del presunto autor intelectual;
6. Copia del video de la declaración ministerial rendida por los quejosos, en su calidad de presuntos autores intelectuales.

De entrada, la enumeración de las supuestas evidencias en que basó su resolución la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, impone graves deficiencias: excepto la queja de los demandantes, se trata de información oficial ofrecida por las autoridades implicadas directamente en la acusación, por lo que su veracidad tiene que ser tachada de dudosa.

Es decir, la Comisión de Derechos Humanos de Querétaro basa su resolución en la información ofrecida por las autoridades presuntamente responsables de la violación a Derechos Humanos, en tanto que este organismo no se hace de la información objetiva indispensable para tener una razonable opinión mínimamente fundada en hechos reales y no en galimatías como los que ofrece en su respuesta la Procuraduría.

Para contar con información objetiva, puesto que estaba investigando una denuncia de tortura, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro estaba obligada a revisar directa y físicamente a las presuntas víctimas y aplicar en la investigación el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes, conocido como "Protocolo de Estambul".

De acuerdo con los criterios internacionales, la Comisión no podía determinar la inexistencia de tortura si no aplicaba este protocolo, lo cual nunca hizo, por lo que la resolución carece de la mínima validez y legitimidad.

Adicionalmente, es obvio que la declaración del Defensor de Oficio carece de validez y es totalmente irrelevante porque, justamente, los quejosos denunciaron que durante el

tiempo que permanecieron sometidos a torturas y durante su declaración ministerial, nunca recibieron asistencia letrada, por lo que el abogado no estuvo presente durante los hechos de tortura.

Finalmente, la copia del video de la filmación de la declaración ministerial de los quejosos, no puede ser una prueba de ninguna manera absolutoria de la conducta de tortura, porque esta filmación se refiere al momento en que estaban frente del ministerio público, en tanto que los actos de tortura ocurrieron presumiblemente en momentos previos a esta declaración, y no frente al Agente del Ministerio Público, sino en los separos de la Policía Investigadora Ministerial.

A pesar de toda la invalidez jurídica y ética de estas supuestas evidencias, son las pruebas que toma como irrefutable la Comisión para emitir el Acuerdo de No Responsabilidad arriba mencionado.

La propia Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos exige una investigación seria que conduzca a determinar si hubo o no violaciones a Derechos Humanos y también a deslindar la responsabilidad de las autoridades señaladas como responsables. Además, la resolución de la Comisión debe estar fundada adecuadamente con criterio lógico – jurídico:

"Artículo 44. Concluida la investigación, el Visitador formulara en su caso, un proyecto de Recomendación o de Acuerdo de No Responsabilidad, en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados."

Pero aun, suponiendo sin conceder, que la Comisión no hubiera tenido suficiente información para determinar la responsabilidad de los funcionarios de la Procuraduría de Justicia del Estado de Querétaro en los hechos de tortura denunciados por los quejosos,

resta el problema de si se puede establecer un criterio de no responsabilidad si no hay evidencias que confirmen una violación a Derechos Humanos.

En el citado boletín de prensa, la comisión señala que "(...) una vez hecho el análisis lógico jurídico correspondiente, la comisión tiene por no acreditadas plenamente las violaciones a Derechos Humanos de los peticionarios y quejosos (...)" lo que hace pensar que la Comisión, lejos de tener evidencia de que la actuación de los funcionarios de la Procuraduría se realizó conforme a Derecho, simplemente no tenía información que corroborara lo dicho por los quejosos.

Sin embargo la Comisión establece que: "(...) se corroboró que el actuar del Ministerio Público Investigador fue conforme a las reglas del procedimiento penal (...)". como puede observarse, hay mucha distancia entre la falta de evidencias que incriminen a una persona y la convicción de que su actuar fue conforme a Derecho. Lo mismo ocurre en un juicio penal entre la simple falta de elementos para consignar o para determinar la responsabilidad penal de alguien, y la declaración de inocencia, que como todo mundo sabe, es una cosa muy diferente.

Por su parte, la Ley de la Comisión establece que:

“Artículo 45. En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, la Comisión dictará Acuerdo de No Responsabilidad y ordenará su publicación para hacerlo del conocimiento de la sociedad”.

De acuerdo con una lectura muy estrecha de este artículo, podría entenderse que ante la mera falta de elementos para determinar la presunta responsabilidad de un funcionario, la Comisión está legitimada para emitir un Acuerdo de No Responsabilidad.

Pero con base en el sentido y función de la Comisión, con los demás artículos de su Ley, con la jurisprudencia y con la doctrina jurídica, este artículo debe ser entendido en el

sentido de que, sólo si después de una exhaustiva y profunda investigación, objetiva y seria, el órgano protector encuentra que no hay evidencia de violación a Derechos Humanos, en estricto apego a la Justicia, incluso para restituir el buen nombre del funcionario difamado por el quejoso, el órgano protector deberán emitir ese acuerdo.

Es evidente que eso no ocurrió en el procedimiento de queja objeto del boletín referido, pues hay una abismal distancia, para seguir textualmente el texto del boletín, entre "(...) las presuntas violaciones referidas por los quejosos no quedaron acreditadas (...)" y "(...) no existen violaciones a Derechos Humanos y responsabilidad alguna por parte del personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado (...)".

Otro elemento que debe destacarse de este boletín de prensa, es la aclaración que hace la Comisión en el sentido de que "(...) no se contó con la colaboración de los quejosos, quienes no manifestaron interés en la causa ni presentaron medio probatorio alguno que hiciera posible acreditar su versión".

Otra vez, como ya se dijo líneas atrás, la Comisión está pidiendo que sean los quejosos los que demuestren la veracidad de su dicho, así como la existencia de violaciones a sus Derechos Humanos y la presunta responsabilidad de la autoridad, lo cual como ya quedó asentado, es responsabilidad de los funcionarios de ese organismo y no de los quejosos.

De este modo, puesto que la Comisión no tenía evidencia que condujera razonablemente a una sana convicción de que no hubo violaciones a Derechos Humanos en esa queja, no queda más que pensar que ese órgano supuestamente defensor de los Derechos Humanos, tenía la consigna de exonerar a las autoridades denunciadas como violadoras de Derechos Humanos.

Lo peor es que éste no fue un hecho aislado o una falla mínima, sino que se acumula a una larga serie de actuaciones orientadas a cubrir de impunidad la conducta abusiva de diversas autoridades, tanto municipales como estatales, en este complicado, abigarrado e

injusto proceso relacionado con la ejecución del activista defensor de los Derechos Humanos que fue Octavio Acuña Rubio.

### **3.1.4. Palabras finales**

Cabe esperar que este caso no sea el ejemplo que muestra el actuar indigno de un organismo público responsable de la protección de las personas frente a los abusos de los funcionarios. Sin embargo, si el caso reseñado en estas páginas muestra la manera como la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro durante el periodo en que estuvo al frente de su conducción el Lic. Pablo Enrique Vargas Gómez, regularmente trataba las quejas de particulares frente a abusos de poder, entonces estamos frente a tres años de ineficiencia cómplice de violaciones a Derechos Humanos por la vía de la impunidad.

### **3.2 Análisis estadístico de las quejas y resoluciones de la CEDHQ<sup>14</sup>**

En este trabajo se pretende realizar una evaluación del desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro a través del análisis de las series históricas de la cantidad de personas atendidas, de las quejas admitidas y de las resoluciones emitidas en relación con esas quejas por parte de ese organismo.

Se trata solamente de estudiar los datos disponibles sobre lo en los años de ese organismo que fue presidido por el Lic. Pablo Enrique Vargas Gómez de febrero de 2004 a febrero de 2007 y compararlo con los años precedentes, tanto como se disponga de información.

---

<sup>14</sup> Esta información forma parte del trabajo realizado por Dr. Bernardo Romero Vázquez, Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro, Coordinador del Programa Interdisciplinario sobre Seguridad y Justicia de esa Universidad, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador General del Centro de Derechos Humanos "Fray Jacobo Daciano" A. C. Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, de febrero de 2001 a febrero de 2004, para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Es importante hacer notar el tratamiento de la información que se presenta en este texto se hace anualmente de abril de un año a marzo del siguiente, en razón de que los datos de que se nutre este trabajo fueron oprimidos de los informes anuales que presenta la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro que, de acuerdo a su Ley, debe presentar un informe a cada uno de los poderes del estado durante el mes de abril de cada año.

Por ello también, y en razón de que no ha sido presentado el último informe por el actual presidente de su organismo, el Lic. Adolfo Ortega Osorio, no se integra en este trabajo la información correspondiente al año 2006 – 2007.

Por ello también el análisis del trienio correspondiente a Pablo Vargas se hacen con información de los períodos anuales 2004- 2005 y 2005 - 2006, y los finales del 2003-2004.

De este modo, al referirme al año 2005 y 2006, me estoy refiriendo al período que corre de abril del año anterior a marzo del año indicado.

Igualmente, es importante hacer notar que, incluso en la página de Internet de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, es muy poca e insuficiente la información disponible, por lo que se podrá observar en varios de los casos que las series no son completas cuando, no se contó con más información disponible..

Resulta relevante, también, aclarar que los análisis que se hacen en este trabajo se refieren solamente a las cantidades de acciones y resoluciones del órgano protector de Derechos Humanos, por lo que no son suficientes para constituirse como un estudio adecuadamente profundo sobre el funcionamiento de ese organismo. Por ello, esta información debería corroborarse con otros datos de orden cualitativo, por ejemplo, verificando la atinencia de las resoluciones.

Los análisis que se hacen en este trabajo son solamente suposiciones hechas a partir de los análisis de las tendencias históricas. Para un análisis del contenido de las resoluciones puede consultarse otro trabajo también entregado a la Academia Mexicana de Derechos Humanos sobre un caso emblemático derivado de una queja interpuesta ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro.

### **3.2.1. Personas atendidas**

La principal función de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro es la de atender a personas que reclaman haber sido víctimas de la violación a uno de sus derechos.

Sin embargo, no todas las personas que solicitan apoyo por parte de ese organismo son, en estricto sentido y acuerdo a la Ley de la Comisión, víctimas de violaciones a Derechos Humanos por parte de una autoridad, y por lo tanto, ese organismo no puede seguir una queja propiamente dicha. En estos casos, cuando la Comisión es incompetente por su Ley, solamente otorga asesoría jurídica al demandante.

Por ello, una actividad fundamental de ese organismo es la orientación jurídica a toda persona que acude ante él, independientemente de que su situación no sea estrictamente la de víctima de una violación a los sus Derechos Humanos por parte de una autoridad.

La mayor parte de las personas que son atendidas por este organismo, solamente reciben orientación jurídica o son canalizadas a la autoridad competente, según el problema que planteen a la Comisión.

El número total de personas que acuden a la Comisión de Derechos Humanos con la petición de auxilio, se conoce como "personas atendidas". Este número representa la cantidad de personas que acudieron personalmente a ese organismo en búsqueda de

auxilio, por lo que puede ser un primer indicador del servicio que presta ese organismo a la sociedad.

La cifra de personas atendidas así como sus variaciones y tendencias puede reflejar, de alguna manera, tanto la capacidad de respuesta de la Comisión, como la imagen que tienen los ciudadanos de ese organismo, de modo tal que el incremento en las personas atendidas puede representar mayor credibilidad y viceversa.

En los últimos años puede observarse un número creciente de personas atendidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, con algunos matices que conviene resaltar.

Esta tendencia creciente en el número de personas atendidas se mantuvo constante hasta el año 2004, con un descenso importante en el año 2005 y un repunte para inicios del año 2006. Estos dos últimos años se refieren a los dos primeros de la administración del Lic. Pablo Enrique Vargas Gómez. Véase la siguiente tabla:

**Tabla 20**  
**Personas atendidas**

Año	Personas atendidas
2001	3,108
2002	3,283
2003	3,739
2004	3,997
2005	3,137
2006	3,926

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

En una primera lectura pudiera parecer que se mantuvo la atención creciente de la Comisión de Derechos Humanos de Querétaro, con su correlativa credibilidad de la población hasta el año 2004, con un descenso en el año 2005, pues se pasó de 3,997 personas atendidas a 3,137.

Podría pensarse quizás entonces que tanto el número servicios proporcionados por la Comisión como el número de personas que decidieron acercarse a ese organismo descendió la probable falta de credibilidad en el organismo. Pero igualmente debería considerarse como un factor en esta disminución el cambio de administración y el cambio de domicilio de ese organismo.

Esta última hipótesis puede fortalecerse con la información respecto del incremento en el número de personas atendidas que registró la Comisión en el año 2006, que alcanzó la cifra de 3,926, contra las 3,137 del año anterior. Finalmente, el 2007 significa un decremento en el número de personas que se atendieron.

Sin embargo, este incremento puede deberse a la apertura, durante ese periodo, de las oficinas en las ciudades de San Juan del Río y Cadereyta de Montes. Esta posibilidad, por su parte, encuentra sustento en el hecho de que, como se muestra la siguiente tabla, a pesar de que las quejas que se siguieron por parte de la Comisión disminuyeron en términos absolutos, se incrementaron, al menos en la ciudad de San Juan del Río.

**Tabla 21**  
**Disminución de quejas**

<b>Municipio</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Querétaro	487	264	316
San Juan del Río	34	42	54
Jalpan de Serra	30	17	9
Cadereyta de Montes	4	10	4

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

### **3.2.2. Quejas admitidas**

Pero el número de personas atendidas no es suficiente todavía para valorar el desempeño de un organismo defensor de los Derechos Humanos; otros criterios muy

importantes son el número de quejas seguidas por el organismo y la manera y proporción de darles solución.

Del total de personas atendidas por la Comisión se lleva un registro, y ese organismo determina si de la petición presentada por el demandante se sigue un procedimiento de queja propiamente, se le canaliza al departamento de atención a la víctima, o si solamente se le otorga orientación jurídica.

Desde el principio, cuando una persona acude a la Comisión de Derechos Humanos de Querétaro, es atendida por un funcionario que le brinda la orientación y, en su caso, inicia el procedimiento de queja cuando se presumen violaciones a Derechos Humanos, de acuerdo a la normatividad citada.

Después de que la persona interpone la denuncia, el Visitador General realiza lo que en el ámbito del ombudsman mexicano se conoce como "calificación de la queja", que es el procedimiento mediante el cual el organismo determina si, de acuerdo a lo relatado por el quejoso, existe una probable violación a Derechos Humanos. Viene después lo que se conoce como "radicación de la queja" es decir, la asignación de un número de expediente, la designación de un visitador responsable del caso, y el inicio propiamente del procedimiento de queja.

La calificación y la consecuente radicación de una queja se hace, generalmente en todos los organismos de México, de acuerdo a los criterios de un arcaico manual de calificación de quejas elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que no sigue los criterios de clasificación de violaciones a Derechos Humanos propuestos por la doctrina y por la legislación internacional.

Adicionalmente, los criterios para aceptar y calificar una queja dependen mucho de la postura de un organismo en relación con su compromiso de defensa de los Derechos Humanos de los quejosos, o bien de su compromiso con las autoridades. Es decir, los

organismos públicos de Derechos Humanos suelen ser selectivos respecto de la admisión y seguimiento de Quejas.

De este modo, podemos encontrarnos que, ante la denuncia de una grave violación a Derechos Humanos, ésta puede no ser considerada como tal por un organismo y no seguir queja por ella. Tal es el caso de la tortura: en muchos casos los organismos públicos de Derechos Humanos, ante la evidencia de lesiones o muerte infligidas a una persona por parte de autoridades durante el interrogatorio de una investigación criminal, siguen queja por lesiones o incluso homicidio pero no por tortura .

Por ello, una manera muy precisa de evaluar la labor de un organismo defensor de los Derechos Humanos es valorar los criterios con los que se sigue una queja o se rechaza, así como de la cantidad de quejas rechazadas. Como resulta obvio, el rechazo de una queja no implica solamente ineficiencia de un organismo, sino que resulta, además, un factor que incrementa la impunidad de violaciones a los Derechos Humanos y profundiza la situación de indefensión de las víctimas.

En este trabajo no abordaremos el análisis cualitativo del contenido de las resoluciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, sino que haremos referencia únicamente a la cantidad de resoluciones emitidas por el organismo.

Es muy importante ponderar el número de quejas admitidas en relación con el número de personas atendidas. En el caso concreto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro puede advertirse que el mayor número de quejas radicadas fue en el año 2002 y fue decreciendo hasta el 2006 cuando alcanzó la mitad de la cifra del año mencionado. Veamos la siguiente tabla:

**Tabla 22**  
**Quejas procedentes**

<b>Año</b>	<b>Quejas</b>
1994	322
1995	338
1996	453
1997	396
1998	424
1999	560
2000	672
2001	658
2002	904
2003	804
2004	701
2005	497
2006	450

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

Como puede advertirse, en un lapso de cuatro años el número de quejas admitidas y radicadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro se redujo notablemente, después de haber mantenido una constante progresión al alza.

En la siguiente tabla se aprecia el número de personas atendidas y el número de quejas radicadas. Puede observarse cómo, a pesar de que no se reduce, por lo menos no en esa proporción, el número de personas atendidas, sí en cambio disminuye drásticamente el número de quejas admitidas.

**Tabla 23**  
**Comparación personas atendidas y quejas admitidas**

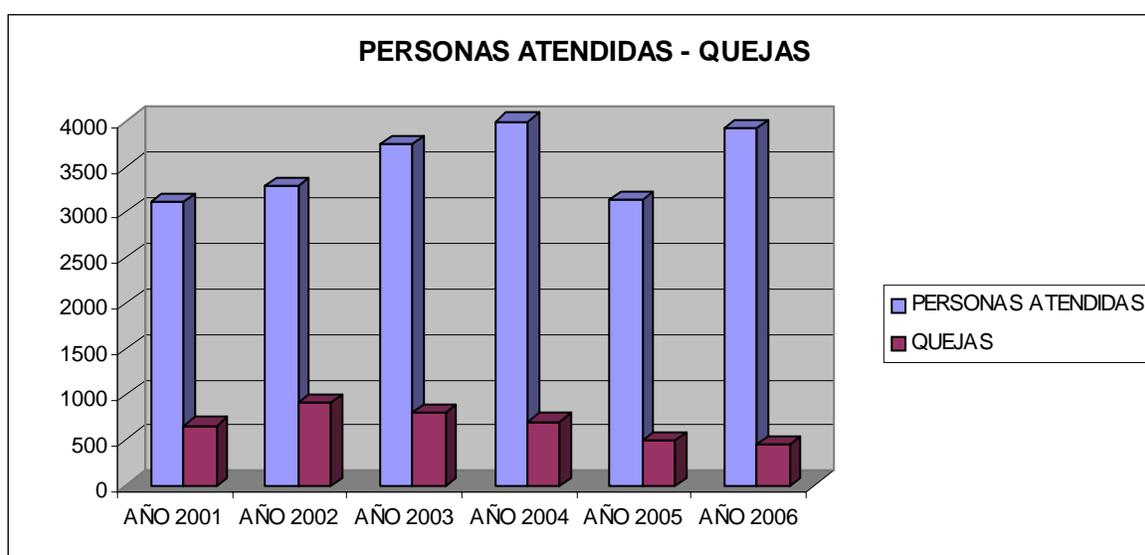
<b>Año</b>	<b>Personas atendidas</b>	<b>Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
2001	3108	658	21.17%
2002	3,283	904	27.54%
2003	3739	804	21.50%

2004	3997	701	17.54%
2005	3137	497	15.84%
2006	3926	450	11.46%

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

La última columna de esta tabla se refiere e a la proporción entre el número de quejas y el número de personas atendidas cada año. A continuación lo veremos gráficamente:

**Gráfico 3**



Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

Esta importante disminución de las quejas admitidas puede deberse a deficiencias en el órgano defensor para integrar la queja o a la imposición de excesivas condiciones a los quejosos para seguirla. En ambos casos se trata de ineficiencia de parte de la Comisión que fomenta la impunidad de los funcionarios que han violado Derechos Humanos, los que demerita la protección de las personas víctimas de tales violaciones y las coloca en posición de indefensión.

Sin embargo, hay que despejar una hipótesis posible: que la reducción en el número de quejas recibidas por un órgano se deba a una reducción en el número real de violaciones a Derechos Humanos por parte de autoridades.

Tal hipótesis se desprende de la afirmación hecha por Pablo Vargas Gómez en su último informe de actividades como Presidente del organismo, rendido el 7 de febrero de 2007:

“Cabe destacar que de 2004 a 2006 el número de quejas radicadas disminuyó en un 30 por ciento, lo que refleja el impacto de la capacitación y las campañas de promoción y difusión de los derechos humanos implementadas por la Comisión”.

Es indudablemente cierto que es posible que si se denuncian menos violaciones a Derechos Humanos ello se deba a que éstas han reducido el número, pero esto sería tanto como creer que la reducción en los delitos denunciados (lo que se reconoce como criminalidad legal) sea una consecuencia en la reducción de los delitos realmente cometidos (criminalidad real).

Como todo mundo sabe, la diferencia entre la criminalidad real y la criminalidad legal (cifra oscura de la criminalidad) se debe principalmente a la capacidad de denuncia de las víctimas, a la eficiencia de los órganos de persecución del delito, y especialmente, a la credibilidad que tienen los ciudadanos en los órganos de gobierno responsables de la persecución del delito y de la administración de justicia.

Esto quiere decir que la reducción en los registros de la criminalidad legal no significa una reducción en la criminalidad real sino un incremento en la cifra oscura, es decir, en la impunidad debida a la ineficiencia de los órganos encargados de impartir justicia.

De igual modo, la reducción en el número de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos no significa una reducción en este tipo de conductas, sino un incremento en la impunidad y en la ineficiencia de los órganos protectores de los Derechos Humanos. Este puede ser el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro en relación con la reducción en las quejas radicadas durante los dos últimos años: ello puede deberse, no a la disminución en el número de violaciones a Derechos Humanos, sino a

una reducción en la cantidad de denuncias, debida a la ineficiencia de su organismo, o a la poca credibilidad que tiene por parte de la población.

Pero bien, lo dicho no es sino una especulación que tiene que confrontarse con la capacidad de respuesta y atención de esos organismos. Es conveniente revisar otros indicadores de eficiencia de los organismos públicos de Derechos Humanos, tales como el número de quejas resueltas favorablemente al quejoso.

### **3.2.3 Quejas resueltas**

En relación con el procedimiento de queja que siguen los organismos públicos de Derechos Humanos en México, hay que recordar que una vez que el organismo recibe la denuncia de una probable violación a Derechos Humanos y que radica la queja, solicita la información relacionada con el caso a la autoridad competente.

Puede ocurrir que la intervención del organismo protector de los hechos humanos, al solicitar la información, ejerza una cierta presión sobre la autoridad responsable, o por lo menos que llame su atención sobre el agravio cometido, por acción u omisión, por parte de un funcionario en contra de una persona, y que de ello resulte la reparación del daño ocasionado a la víctima, la restitución de su derecho violado, o incluso la sanción al funcionario responsable.

En cualquiera de estos casos, si el quejoso encuentra favorable a su interés la respuesta de la autoridad responsable, debe considerarse que está resuelta la denuncia presentada ante el organismo protector y que la queja se ha quedado sin materia. Esto es lo que se conoce en el ámbito mexicano como "queja resuelta durante el trámite".

Evidentemente son muy variadas las razones y las condiciones en que una queja puede ser considerada como resuelta durante el trámite. Lo que resulta imprescindible es el

reconocimiento expreso del quejoso de que la queja fue realmente resuelta por la autoridad de manera satisfactoria.

Independientemente de las motivaciones de la autoridad para resolver la queja, tal resolución debe considerarse como resultado exitoso de la gestión del órgano protector de los Derechos Humanos. Por ello, el índice de quejas resueltas durante el trámite es un buen indicador de la eficiencia de esos organismos.

Como puede observarse en la siguiente tabla, el número de quejas resueltas durante el trámite alcanzó la cifra de 213 a principios del año 2003, teniendo un brusco descenso durante los dos últimos años reportados (2005 y 2006).

**Tabla 13**  
**Quejas resueltas**

<b>Año</b>	<b>Quejas</b>	<b>Resueltas durante el trámite</b>
2002	904	114
2003	804	213
2004	701	175
2005	497	55
2006	450	40

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

Como puede observarse más adelante, aunque la cantidad de quejas resueltas durante el trámite del año 2002 al 2003 aumentó 86% respecto del número de quejas resueltas el año anterior, en cambio, del año 2003 al año 2004 esa cantidad se redujo más de 17%. Sin embargo para el año 2005 la cantidad de quejas resueltas disminuyó más del 68% y continuó en descenso otro 27% el año siguiente. La administración que estamos evaluando, la que tuvo a su cargo Pablo Vargas, inició en 2004, coincidiendo con el descenso de las quejas resueltas.

**Tabla 14**  
**Resolución de quejas**

<b>Año</b>	<b>Resueltas durante el trámite</b>	<b>Variación año anterior</b>	<b>Porcentaje variación</b>
2002	114		
2003	213	99	86.84%
2004	175	-38	-17.84%
2005	55	-120	-68.57%
2006	40	-15	-27.27%

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

Con todo, las cantidades que se han consignado arriba se refieren a cantidades absolutas en relación con el número de quejas resueltas; tales cifras debe ser ponderadas en relación con el número de quejas presentadas durante cada período.

Para los años referidos, las cantidades en proporción de quejas resueltas sobre quejas radicadas se señalan en la siguiente tabla.

**Tabla 15**  
**Porcentaje de quejas resueltas durante el trámite**

<b>Año</b>	<b>Quejas</b>	<b>Resueltas durante el trámite</b>	<b>Porcentaje quejas resueltas</b>
2002	904	114	12.61 %
2003	804	213	26.49 %
2004	701	175	24.96 %
2005	497	55	11.07 %
2006	450	40	8.89 %

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

Según puede apreciarse en este cuadro, a pesar de la reducción en términos absolutos del número de quejas aceptadas y radicadas por la Comisión Estatal de Derechos

Humanos, de Querétaro del año 2004 al 2006, se redujo también de manera importante la proporción en el número de quejas resueltas durante el procedimiento de manera favorable al quejoso.

Este es un dato importante: además de reducir el número de quejas radicadas, es decir el número de procedimientos de denuncia seguidos por ese órgano protector de los Derechos Humanos, lo cual es ya un indicador de ineficiencia, la falta de atención de la Comisión en sus quejosos se refleja en la reducción de las quejas resueltas.

Es importante hacer notar que también el campo de la procuración y administración de justicia el escaso número de averiguaciones previas iniciadas ante la gran cantidad de delitos cometidos, y la muy baja resolución de los juicios admitidos por los tribunales, provocan falta de confianza de las personas en esas instituciones, y consecuentemente escasa denuncia de delitos, con el consecuente incremento en la cifra oscura y en la impunidad.

Lo mismo ocurre con los organismos públicos de Derechos Humanos: la falta de atención a los quejosos, el rechazo o la obstaculización para la radicación de las quejas, así como la deficiente clasificación de las violaciones a Derechos Humanos y la escasa resolución de las quejas, provocan desistimiento y falta de interés por parte de los denunciantes. Evidentemente todo ello redundará en impunidad y complicidad con los abusos de las autoridades en detrimento de la integridad y la dignidad de las personas.

#### **3.2.4. Quejas concluidas**

Hay varias razones por las que una queja se puede considerar concluida, aunque no esté necesariamente resuelta en favor del quejoso: la propuesta de conciliación a la autoridad y la publicación de una recomendación.

Una vez que la Comisión reúne la respuesta de la autoridad ante la queja, además del testimonio aportado por el quejoso y la información que recaba el propio organismo, se determina la existencia de una violación a Derechos Humanos y la responsabilidad de autoridades y funcionarios..

Ante ello la Comisión está facultada para proponer un arreglo amistoso, que se conoce como "conciliación", que resuelva la queja, generalmente mediante la restitución del derecho violado o la reparación del daño. En algunos casos se puede también acordar con la autoridad responsable, la imposición de una sanción al funcionario que haya incurrido en una conducta abusiva u omisa en detrimento de los derechos de alguien.

La autoridad entonces responde si acepta o no la conciliación y la Comisión vigila que los términos de la conciliación se cumplan cabalmente. Es importante recordar que la conciliación debe contar siempre con el acuerdo del quejoso.

Como bien puede suponerse, el número de conciliaciones es también un indicador de eficiencia de los organismos de Derechos Humanos. La siguiente tabla muestra la cantidad quejas consideradas como concluidas en los últimos años, una vez que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro hubo presentado a las autoridades las respectivas propuestas de conciliación.

**Tabla 16**  
**Quejas concluidas por conciliación**

<b>Año</b>	<b>Quejas concluidas por conciliación</b>
2001	58
2002	55
2003	32
2004	60
2005	55
2006	33

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

Por supuesto que estos datos se refieren al número de quejas archivadas por la Comisión habiendo propuesto una conciliación a la autoridad, y no refleja necesariamente el número de quejas resueltas satisfactoriamente para el quejoso

Otra manera de dar por concluida una queja es la emisión de una Recomendación.

Una Recomendación es un documento que se presenta a la autoridad y que se hace público, en el que la Comisión presenta el resultado de las investigaciones realizadas en torno una queja respecto de la cual se acreditaron violaciones a Derechos Humanos.

El texto de recomendación debe contener las evidencias, los argumentos jurídicos, y las conclusiones que evidencian una violación a Derechos Humanos y la responsabilidad de algún o algunos funcionarios, así como las recomendaciones específicas para la resolución de la queja y la prevención de futuras relaciones Derechos Humanos.

La autoridad ante la que se presenta la Recomendación puede aceptarla o no, ante lo cual el quejoso y la propia Comisión cuentan con varios recursos. Con la recomendación ya presentada a la autoridad se puede considerar como concluida la queja, no obstante que este organismo mantiene un procedimiento de seguimiento de Recomendaciones.

Ahora bien, puesto que las quejas pueden acumularse y una recomendación puede reunir varias quejas, puede ser que con la emisión de una recomendación se den por concluidas varias quejas.

La siguiente tabla muestra el número de recomendaciones emitidas durante los últimos años por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro y el número de quejas concluidas por este medio.

**Tabla 17**  
**Número de Recomendaciones y de quejas concluidas por Recomendación**

<b>Año</b>	<b>Recomendaciones</b>	<b>Quejas concluidas por recomendación</b>
2001	4	4
2002	3	7
2003	4	4
2004	4	21
2005	4	4
2006	12	12

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

Con el objeto de estimar el grado de eficiencia terminal del trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro podemos analizar el número de quejas concluidas en relación con las quejas radicadas por ese organismo y con el número de personas atendidas.

La siguiente tabla muestra el número total de quejas concluidas por año, es decir, la suma anual de quejas resueltas durante el trámite, más el número de quejas concluidas mediante la propuesta de conciliación y más las concluidas mediante la emisión de recomendaciones.

**Tabla 18**  
**Quejas concluidas por año**

<b>Año</b>	<b>Personas atendidas</b>	<b>Quejas</b>	<b>Total quejas concluidas</b>
2002	3,283	904	176
2003	3739	804	249
2004	3997	701	256
2005	3137	497	114
2006	3926	450	85

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

Adicionalmente, puede ponderarse con mayor precisión el grado de eficiencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, analizando la proporción de quejas concluidas favorablemente al quejoso en relación con el número de quejas

radicadas, así como la proporción de quejas concluidas, en relación con el número de personas atendidas anualmente. La tabla siguiente contiene esos datos.

**Tabla 19**  
**Quejas concluidas**

<b>Año</b>	<b>Porcentaje quejas concluidas</b>	<b>Proporción Quejas concluidas – Personas atendidas</b>
2002	19.47 %	5.36 %
2003	30.97 %	6.66 %
2004	36.52 %	6.40 %
2005	22.94 %	3.63 %
2006	18.89 %	2.17 %

Fuente: Informes anuales respectivos del Presidente de la CEDHQ

### **Conclusiones provisionales**

Como ha podido observarse con la información presentada en este trabajo, tanto en términos reales (cantidades absolutas) como en términos proporcionales (porcentajes) la CEDHQ, ha disminuido notablemente su eficiencia en la admisión, radicación y resolución de quejas en los últimos años, precisamente el tiempo en que tuvo a su cargo la Presidencia el lic. Pablo Enrique Vargas Gómez.

## Conclusión

De los documentos expuestos, se desprenden varias consideraciones sobre el desempeño de la CEDHQ que pueden ser de utilidad para sugerir algunas vías de mejoramiento en el funcionamiento de las mismas.

Cabe recordar que la ley que describe y delimita la actividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como también los diversos instrumentos internacionales que orientan el desempeño de los organismos encargados de velar por esos derechos, enfatizan la necesidad de que sean accesibles a las organizaciones de la sociedad civil, estamento último de su razón de ser.

En relación con las instituciones defensoras de los derechos humanos examinadas en el presente documento se advierte en el mejor de los casos una relación muy acotada con las OSC interesadas en el tema, y en el peor, un preocupante distanciamiento entre CEDHQ y aquellas organizaciones.

Según la legislación de la Comisión, el artículo 14, fracción VII señala que entre las facultades del presidente está el “Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades de organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines...”<sup>15</sup> Asimismo, según el artículo 19, fracción II, el Secretario Ejecutivo tiene entre sus facultades y *obligaciones* “Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, en materia de derechos humanos...”

En este marco, observamos que si bien hay mecanismos establecidos para hacer efectivo el nexo que debiera existir, queda sujeto a la discrecionalidad del titular de la Comisión. En otras palabras, el vínculo que consagran la ley respectiva tiene un carácter aleatorio y, como se evidencia en el contenido de este documento, en muchos casos tiende a ser casi inexistente. La principal derivación de esto es que la legitimidad que debe caracterizar a todos los actos del ombudsman pierde peso –cuando no queda directamente en

---

<sup>15</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga. Las cursivas son mías. Consúltase <http://www.cedhqro.org/>

entredicho – y depende sólo de eventuales aciertos institucionales, sin que la sociedad, por medio de sus organizaciones, tenga nada que ver en el proceso.

No se trata de que las OSC condicionen el funcionamiento de la Comisión, sino de que se limiten a ejercer un control efectivo, en el sentido de velar por su transparencia administrativa, apego a la legalidad y muy especialmente defensa real de los derechos vulnerados por las autoridades.

El aspecto administrativo no sólo incluye el aspecto presupuestal de las Comisiones; comprende también la sujeción de estos organismos al articulado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que en otros términos significa dar a la sociedad civil los datos necesarios para conocer la génesis, desarrollo y conclusión de los casos presentados ante cada Comisión. Esto, que parece de elemental sentido común, no constituye una regla, sino en ciertos casos una excepción: con el argumento de conservar la confidencialidad de los afectados, muchas Comisiones se muestran reacias a proporcionar información detallada de los hechos denunciados, lo que impide a la sociedad civil interesada en ellos no sólo conocerlos cabalmente, sino también constatar que el organismo defensor de los derechos humanos cumple efectivamente con su función.

Como sea, se aprecia una gran disparidad en la percepción de las OSC sobre la disposición que muestra la CEDHQ a la hora de proporcionar datos sobre su actividad: mientras en ciertos aspectos parece haber una comunicación más o menos amplia entre ambas instancias, en otros casos las organizaciones de la sociedad civil manifiestan que la Comisión no informa sobre su actuación.

Respecto de la cuestión presupuestal, cabe observar que en principio la Comisión opera con recursos menores a los necesarios para desempeñar su cometido de manera idónea, en especial porque una parte sustancial de esos recursos se destina a mantener la estructura del organismo, en perjuicio de las labores operativas propias de éste. En tal sentido, no estaría de más reflexionar sobre la asignación de los fondos por rubro, especialmente cuando se entregan etiquetados; es decir, cuando no pueden ser aplicados a otra finalidad que la expresamente descrita en el presupuesto correspondiente.

Labor fundamental en materia de derechos humanos de la CEDHQ es la educación, está encargada de proteger estos derechos en la entidad. Desde un marco legislativo observamos que el artículo 1 de su legislación señala que “Los derechos humanos son prerrogativas inherentes a los individuos, reconocidas por el orden jurídico y que la norma atribuye a la protección de la vida, la libertad, la igualdad, la dignidad, la cultura y cualquier otro aspecto indispensable para su existencia o desarrollo y demás que establecen los tratados internacionales firmados y ratificados conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por México con otros países.”<sup>16</sup> A su vez su artículo 8, fracción VII menciona que para el cumplimiento de sus objetivos tendrá como una atribución el “Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito del Estado y los municipios.”<sup>17</sup>

Tomando en cuenta el análisis de sus actividades a partir de la información cuantitativa que otorga la propia Comisión podemos decir que es mucho el camino por recorrer, pues si bien hay diversos grados de avance, la educación en derechos humanos debe representar un elemento esencial en el trabajo de la CEDHQ e ir más allá de la impartición de cursos y talleres, es decir, actividades cuantitativas. Más bien debe centrarse en medidas que tengan repercusiones cualitativas y que se vean reflejadas en el establecimiento de una cultura de derechos humanos.

Por el contrario, en la mayoría de las ocasiones las actividades se convierten en no muy afortunados intentos por educar en derechos humanos, especialmente a funcionarios y empleados de las corporaciones encargadas de velar por la seguridad pública, de las instituciones de impartición de justicia y de toda la estructura administrativa vinculada con esas tareas.

También en este campo se requiere fijar lineamientos y establecer métodos de trabajo claros y de aplicación generalizada. Esto debido a que aun en aquellos casos en que se aprecian esfuerzos y resultados tangibles en cuanto a educación en derechos humanos, no se cuenta con un conjunto de modalidades pedagógicas definidas. En general, las actividades realizadas permiten inferir que las vías más utilizadas –y en consecuencia, las

---

<sup>16</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga. Las cursivas son mías. Consúltese <http://www.cedhqro.org/>

<sup>17</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga. Las cursivas son mías. Consúltese <http://www.cedhqro.org/>

que parecerían tener mayor eficacia en cuanto a resultados— son las que implican trabajo de grupo, como la realización de talleres y la impartición de cursos por parte de personal especializado.

Si bien es importante que la CEDHQ oriente sus trabajos a educar van más allá de los servidores públicos de las distintas instancias del sistema de justicia, y abarcan a sectores específicos de la sociedad civil (menores, migrantes, indígenas, grupos vulnerables, etcétera), aún falta mucho por hacer, principalmente en la definición prioritaria de las acciones y programas tendientes a hacer de la educación en derechos humanos un eje rector de la labor de la Comisión.

Por otro lado, no fue posible detectar ningún método para conocer el resultado de las tareas de promoción y difusión educativa en derechos humanos organizadas e impulsadas por la Comisión. Ello no significa que eventualmente no haya habido evaluaciones puntuales para cada curso, taller, conferencia u otra actividad; pero la falta de un esquema definido, articulado y extendido al conjunto de los organismos defensores de los derechos humanos obstaculiza el aprovechamiento óptimo de los esfuerzos realizados.

Finalmente, la labor del ombudsman debe ir más allá de los intereses y perspectivas de un titular, es decir, la CEDHQ es una institución cuya labor principal es el respeto de los derechos humanos. Mientras este a cargo de esta institución una persona sin conocimiento en derechos humanos y sin compromiso social, la crisis de la Comisión lejos de solucionarse se profundizará.

En este marco, la participación ciudadana y el abrir espacios a organizaciones civiles comprometidas es una obligación que la Comisión debe llevar a cabo, pues no sólo cumplirá con su legislación, sino que abrirá un proceso de fortalecimiento necesario y que no puede esperar más.

## Segunda parte

El trabajo realizado en Querétaro, a partir de la experiencia de Bernardo Romero, ex ombudsman y actual coordinador del Centro de Derechos Humanos Fray Jacobo Daciano, AC, así como académico de la Universidad Autónoma de Querétaro, ha permitido integrar una metodología acerca de un punto neurálgico en el estudio del sistema ombudsman mexicano, que tiene que ver directamente con el análisis de las gestiones, a partir de las quejas y recomendaciones del ombudsman.

En este sentido, la metodología aplicada al sistema ombudsman en su conjunto resulta de gran valía comenzar a desarrollarlo e impulsar estudios de gestión que tengan como base la información proporcionada por la institución, pero a partir de una mirada crítica e incorporando la visión de la sociedad civil.

Es necesario decir que a continuación se anexan unas gráficas sobre las quejas que recibe la Comisión queretana, dicha información fue presentada como parte de la ponencia de Bernardo Romero, el pasado 26 de mayo en la **Sesión Especial. El ombudsman como herramienta de participación ciudadana**. No obstante, en el presente informe sólo se introduce el siguiente informe estadístico, ya que se está trabajando una versión final que será publicada conjuntamente con la Universidad Autónoma de Querétaro.

