

# VIGÍA CIUDADANO DEL OMBUDSMAN



**INFORME ALTERNATIVO**

**SOBRE DERECHOS HUMANOS**

**EN SAN LUIS POTOSÍ**



## 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 SITUACIÓN 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

D.R. 2008 @Academia Mexicana de Derechos Humanos, AC  
Coordinación: Gloria Ramírez

Lizbeth Jesika Cruz Martínez  
Responsable del proyecto”

Omar Tecalco  
Asistente

Martín Faz Mora  
Coordinación en el Estado  
Propuesta Cívica, AC.

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**

Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato.  
Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. UNAM.  
Universidad Iberoamericana, León.

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/vigia\\_ciudadano](http://www.amdh.com.mx/vigia_ciudadano)  
Impreso y hecho en México  
Primera edición 2007

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
<b>Primera parte</b>	9
1. Panorama general	9
2. Comisión Estatal de Derechos Humanos de SLP	13
2.1 Transparencia	13
2.2 Ejercicio presupuestal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de SLP	18
2.3 Educación	22
2.3.1 Público objetivo y temáticas	23
2.3.2 Acciones de promoción, capacitación y difusión	24
2.3.3 Estrategia de formación de formadores	25
2.3.4 Presupuesto	25
2.2.5. Publicaciones en materia de educación y promoción	25
2.2.6. Vinculación con dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil en materia de educación	26
2.3.7 Retos en materia de educación desde la sociedad civil	26
2.4 Participación ciudadana	27
3. Organización Civil	27
3.1. Análisis de gestión de la CEDHSLP	28
3.1.1 Eficiencia Terminal	28
3.1.2. Conclusión de los expedientes de denuncia	30
3.1.3. Emisión de recomendaciones	35
3.1.4. Comentarios finales	38
3.2 Análisis de los informes de actividades	39
3.2.1. Inexistencia de datos.	41
3.2.2. Inconsistencias aritméticas.	42
3.2.3. Cifras contradictorias.	43
3.2.4. Imprecisión taxonómica de forma y fondo.	47
3.2.4. Consideraciones finales	48
Conclusión	49
<b>Segunda parte</b>	53
Introducción	53
1. Marco teórico conceptual	56
2. Indicadores de resultados.	59
2.1 Quejas recibidas	59
2.2. Casos atendidos	61
2.3. Evolución presupuestal	61
3. Indicadores de desempeño	64
3.1 Eficiencia terminal	64
3.1.1. Quejas recibidas contra quejas concluidas.	64
3.1.2. Conclusión de los expedientes de denuncia.	67
3.2. Emisión de recomendaciones	77
3.3. Medidas precautorias.	81
3.4. Clasificación de las quejas y violaciones a los derechos humanos	83
Conclusiones	84
Anexo 1. Los datos “duros” de la CEDH	86
Anexo 2. Los informes de la CEDH	87
Bibliografía	98

## Informe alternativo sobre la situación de los derechos humanos San Luis Potosí

## Introducción

La Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), constata que asistimos a un deterioro de las condiciones de vida de la población y a un aumento de las violaciones a los derechos humanos desde una perspectiva integral. En el contexto nacional y estatal, se percibe con preocupación un ambiente de violencia e impunidad.

Si bien el respeto y vigencia de los derechos humanos representan el fundamento de la construcción de una vida democrática, la sociedad mexicana ha sufrido el embate de múltiples violaciones a los mismos, que el Estado ha sido incapaz de impedir o salvaguardar.

En este marco, la investigación de Informes Alternativos sobre la situación de los derechos humanos en México. Vigía Ciudadano del Ombudsman, coordinada por la AMDH y con el apoyo de investigadores de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, pretende fortalecer la figura del Ombudsman desde una óptica ciudadana, a partir de un análisis riguroso de diversas áreas de su actuación y de la elaboración de alternativas, tanto como en la construcción de sinergias y articulaciones entre instituciones públicas de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

El Vigía ciudadano presenta un estudio preliminar sobre la situación de los derechos humanos en ocho entidades de la República Mexicana, siendo San Luis Potosí una de ellas, 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.

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.

Para este trabajo, la AMDH desarrolló una metodología desarrollada en las 7 entidades. En el caso de San Luis Potosí se llevó a cabo el Taller Estatal: “*Construyendo Sinergias a favor de los Derechos Humanos en San Luis Potosí*”, así como una reunión de seguimiento y el Primer Taller Básico de Derechos Humanos y Ombudsman que se llevó a cabo con organizaciones civiles potosinas. Tomando en cuenta el contexto y dinámicas particulares de dicha entidad, la metodología se enriqueció con los aportes de nuestros colaboradores de la sociedad civil potosina.

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. En el caso de San Luis Potosí, Mujeres, Igualdad y Lucha, AC; Educación y Ciudadanía AC, así como el defensor de derechos humanos Martín Faz, participaron activamente y con gran interés en el taller estatal, la reunión de seguimiento y la realización del informe alternativo. Asimismo, se amplió la invitación a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP), instancia con la que se mantuvo una reunión de trabajo con su titular Lic. Magdalena Beatriz González Vega. 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 San Luis Potosí dificultaron el cumplimiento de dicho objetivo, pues hay una gran desvinculación entre la CEDHSLP y las OSC. Existe una pérdida de confianza de las organizaciones civiles hacia el ombudsman. Por su parte, la CEDHSLP muestra 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

## **Primera parte**

### **1. Panorama general**

En un primer momento es necesario comenzar con un primer análisis del panorama general de la entidad, a partir de datos estadísticos 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 San Luis Potosí, 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.

Como primer indicador la tasa de crecimiento de la población de San Luis Potosí en la década de 1990 fue de 1.4%, sólo 4 puntos porcentuales menos que en el país en general. Asimismo, observamos en la tabla anexa número 1 que en la misma década el crecimiento de la población fue decreciendo, principalmente en la primera parte de la década.

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

	1990-1995 %	1995-2000 %	1990-2000 %
Estados Unidos Mexicanos	2	1.6	1.8
SLP	1.7	1	1.4

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

En cuanto a las cifras que indican el movimiento migratorio en la entidad, tenemos que para el año 2000, el saldo migratorio se mide en términos negativos, pues representó el -377,225, representando la emigración un rango mayor, respecto de la inmigración.

Por otra parte, sabemos que el acceso a la salud es un derecho humano y que por lo tanto el Estado está obligado a otorgarlo. No obstante, las cifras contrastan, pues sólo el 37.4% de los potosinos tienen acceso a los servicios de salud, porcentaje que es cubierto en un 83.2% por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE cubre el 15.2%, PEMEX, la Secretaría de Defensa Nacional el 1.1% y otras instituciones el 1.5%. De las personas con acceso a la salud, 51.5% son mujeres y 48.5% hombres.

---

\* La tasa se calculó con el modelo exponencial.

**Tabla 2**  
**Seguridad Social**

<b>Porcentaje de población derechohabiente y su distribución según institución para cada entidad federativa, 2000</b>					
	<b>%población derechohabiente a/</b>	<b>%según institución b/</b>			
		<b>IMSS</b>	<b>ISSSTE</b>	<b>PEMEX, SDN o SM</b>	<b>Otras instituciones c/</b>
Estados Unidos Mexicanos	40.1	80.6	14.7	2.7	2.7
SLP	37.4	83.2	15.2	1.1	1.5
a/	% en relación al total de la población a nivel nacional y en cada entidad federativa.				
b/	La suma de los porcentajes puede ser mayor a 100% la población que es derechohabiente.				
c/	Incluye las instituciones de seguridad social de los gobiernos estatales y otro tipo de instituciones de salud públicas o privadas.				

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

En cuanto a la educación, en la siguiente tabla podemos observar que el índice de deserción en el periodo de 2000 a 2002 disminuyó. Asimismo, las mujeres son las que menor índice de deserción presentan, lo mismo ocurre respecto del índice de eficiencia terminal. No obstante, en ningún nivel educativo se cubre un 100% en la culminación de los estudios, es decir, el Estado lejos de cubrir las

necesidades básicas de la educación y, por tanto de hacer ejercer un derecho humano de los potosinos, se ha visto rebasado.

**Tabla 3**  
**Índice de deserción por sexo según nivel educativo, 2000 y 2002**

Sexo	2000/E				2002/E			
	Primaria	Secundaria	Profesional técnico	Bachillerato	Primaria	Secundaria	Profesional técnico	Bachillerato
	1.8	7.2	25.2	16	1.1	6.6	19.9	15.2
Hombres	2	8.6	27	18.9	1.2	7.9	24.4	17.1
Mujeres	1.4	5.8	23.5	13.1	1	5.3	15.6	13.4

E/: Cifras estimadas

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

Por otra parte, indicadores interesantes a la hora de estudiar los derechos humanos en la entidad, son los que tienen que ver con la situación de la población indígena. En este sentido, encontramos que de 76.3 localidades, el 67.5% no tienen el servicio de agua entubada; el 88.4% vive sin drenajes; 31.2% de las viviendas no tienen energía eléctrica y el 22.9% no tiene acceso a ninguno de los servicios anteriores.

**Tabla 4**  
**Localidades indígenas. Indicadores socioeconómicos de las localidades con 40% y más de población**

%de viviendas con piso de tierra	%de viviendas sin agua entubada	%de viviendas sin drenaje	%de viviendas sin energía eléctrica	%de viviendas sin ninguna de las tres anteriores
76.3	67.5	88.4	31.2	22.9

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.

Por otra parte, el acceso a los servicios de la población es casi nulo, pues el 92.2% de la población no tiene derechohabencia a alguna institución de salud. Así lo muestra la siguiente tabla:

**Tabla 5**  
**Localidades indígenas. Indicadores socioeconómicos de las localidades con 40% y más de población indígena**

%sin	%Población	%Población	%Población
------	------------	------------	------------

<b>derechohabiencia a servicios de salud</b>	<b>ocupada en el sector primario</b>	<b>ocupada que no recibe ingreso por trabajo</b>	<b>ocupada que recibe de 1 hasta 2 salarios</b>
92.2	67.5	30.0	15.4

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 términos económicos, el 67.5% de la población está ocupada en el sector primario, mientras el 30 de la población ocupada no recibe ingreso por su trabajo y el 15.4% reciben de 1 a 2 salarios mínimos. En términos generales Las condiciones básicas de vida están lejos de ser cubiertas por completo.

Uno de los ámbitos donde la violación a los derechos humanos es cotidiana y en el que se recrudece en mayor medida los efectos de las mismas es el sistema penitenciario. En San Luis Potosí en 2003, el índice de la población en reclusorios era de 99, mientras que a nivel nacional era de 131. En 2004 y 2005 el número de reclusos fue en aumento: 103 y 14, respectivamente, situación que nos habla de un sistema de justicia precario.

A diferencia de la mayor parte de las entidades, en SLP las mujeres ocupan un mayor porcentaje que los hombres en el tratamiento interno y externo. En cuanto a los menores infractores, ocurre lo mismo, mientras en 2002 había 8.9 mujeres en tratamiento interno, el porcentaje de hombres era de 6; para 2007 el porcentaje era de 7 y 5.8 mujeres y hombres, respectivamente. Para 2004 hubo un decremento en el porcentaje de mujeres y hombres en tratamiento interno respecto del año anterior: 6.5% y 5.3%.

En lo correspondiente al tratamiento externo, en el caso de las mujeres en 2002 el porcentaje era muy similar al del país, 15.7%, mientras que en la República Mexicana es de 15.9. Para el siguiente año el porcentaje de potosinas se incrementó casi al doble, llegando a representar el 30.8% y para 2004 a un 34.4%. En cuanto a los hombres han registrado un incremento pero no ha variado significativamente.

Los datos mencionados con anterioridad nos dan un primer acercamiento a la situación de los derechos humanos en la entidad, pues la población no ejerce sus derechos humanos, por el contrario son muchos rezagos en servicios de primera necesidad.

Cabe señalar que el sistema penitenciario de San Luis Potosí ha sido calificado como uno de los más problemáticos del país, se han registrado deficiencias en los servicios, desorden, suicidios, reos intoxicados, introducción de drogas, manifestaciones de custodios, indígenas encarcelados por usos y costumbres, entre otras problemáticas. Ante esta situación es necesario cuestionarse sobre las acciones que el ombudsman local está llevando a cabo.

## **2. Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí**

El Vigía Ciudadano del Ombudsman considera necesario realizar un estudio sobre algunos aspectos del trabajo de la CEDHSLP, con el fin de evaluar sus acciones o en todo caso omisiones 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 al trabajo de la CEDHSLP en los rubros mencionados, 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 CEDHSLP.

### **2.1 Transparencia**

La Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, establece en su artículo 5 que las entidades públicas están obligadas, al menos, a difundir la siguiente información:

- I. Su estructura orgánica, los servicios que presta, las atribuciones por unidad administrativa y la normatividad que las rige;
- II. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- III. La remuneración mensual por puesto, incluyendo el sistema de compensación según lo establezcan la Ley de ingresos, y la Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de San Luis Potosí para el Ejercicio Fiscal correspondiente, o su equivalente;
- IV. Las opiniones, datos y fundamentos finales contenidos en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento de permisos, concesiones o licencias que la ley confiere

- autorizar a cualquiera de las entidades públicas, así como las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios;
- V. Manuales de organización y, en general, la base legal que fundamente la actuación de las entidades públicas;
  - VI. Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas hechas al ejercicio presupuestal de cada una de las entidades públicas, así como las minutas de las reuniones oficiales;
  - VII. Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino;
  - VIII. El nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública;
  - IX. Las fórmulas de participación ciudadana, en su caso, para la toma de decisiones por parte de las entidades públicas;
  - X. Los servicios que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos;
  - XI. Controversias entre poderes públicos o cualquiera de sus integrantes;
  - XII. Las cuentas públicas del Estado y de los municipios;
  - XIII. Dictámenes sobre iniciativas que se presenten en el Congreso del Estado;
  - XIV. Las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, concesiones, permisos y autorizaciones, así como los datos que se relación con dichas actividades y sus resultados;
  - XV. Las metas y objetivos de las unidades administrativas, de conformidad con sus programas operativos;
  - XVI. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
  - XVII. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
  - XVIII. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana;
  - XIX. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Consejo Estatal Electoral deberán hacerse públicos desde que sean presentados. También deberán hacerse públicas las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, y
  - XX. Toda información que sea de utilidad para el derecho de acceso a la información pública.

Como podemos ver, este precepto obliga a las entidades públicas a informar y transparentar un mínimo de información, garantizando el derecho a la información pública hacia la ciudadanía. Se trata de un catálogo y dejan en claro sobre lo mínimo a difundir.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP), en su carácter de organismo público descentralizado,<sup>1</sup> es un sujeto obligado a brindar información.<sup>2</sup> Por lo tanto, toda información que genere debe de ser pública y de fácil acceso a la ciudadanía. Asimismo, deberá fomentar la cultura y respeto del derecho de acceso a la información entre sus servidores públicos.

Atendiendo a que la utilización de la Internet se ha convertido en un instrumento indispensable y de rápido acceso a la información, la Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado contempla en su artículo 20, como una de las modalidades de informar, la información en línea. Esta modalidad de informar atiende a un sentido amplio de transparencia, pues el receptor de la información no es un sujeto en particular, sino que se dirige al público o usuarios de la Internet en general.

Asimismo, la citada Ley, a través de su artículo 22, establece un catálogo de información que es necesario publicarse en los sitios Web de los distintos órganos públicos estatales, el cual se considera como información de interés público y que deberá publicarse a través de la Internet, la siguiente información:

- I. La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, las leyes, decretos, reglamentos, circulares, el Diario Oficial del Estado, y demás disposiciones de observancia general;
- II. Toda información que se encuentre en forma electrónica y sea considerada importante para el público en general;
- III. El organigrama de la administración pública estatal, así como las dependencias y nombres de los funcionarios responsables de cada una;
- IV. El organigrama del Congreso del Estado, así como nombre de cada uno de los presidentes y miembros de cada Comisión;
- V. El organigrama del Poder Judicial del Estado, así como el nombre de cada uno de los miembros del mismo;
- VI. El organigrama de los ayuntamientos de la Entidad, así como de las direcciones de las que están compuestos, con los nombres de los funcionarios responsables de cada una;

---

<sup>1</sup> Artículo 2 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

<sup>2</sup> Véase el artículo 13, párrafos I y VIII, de La Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado.



- VII. La retribución económica de cada uno de los puestos ocupados en la administración pública del Estado, Congreso del Estado, Poder Judicial y ayuntamientos de San Luis Potosí;
- VIII. Los presupuestos que hayan sido aprobados de cada ejercicio fiscal;
- IX. Las cuentas públicas, así como los informes trimestrales de origen y aplicación de los caudales públicos;
- X. Los balances generales, y los estados de pérdidas y ganancias;
- XI. Las nóminas para la retribución de los servidores públicos;
- XII. Los acuerdos sobre la aprobación o rechazo de las cuentas públicas;
- XIII. Las convocatorias a concurso o licitación para las obras públicas, concesiones, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como los resultados de aquéllos, y
- XIV. Las demás que a juicio de los sujetos obligados se considere necesario difundir.

Partiendo de lo anterior, la información que ofrece la CEDHSLP a través de su sitio Web la podemos estructurar de la siguiente manera:

- Presentación histórica de la CEDHSLP;
- información sobre los servicios que presta a la población del estado de San Luis Potosí, integración de la CEDHSLP, misión y visión del organismo;
- directorio del personal que labora en la CEDHSLP con la denominación del puesto y el nivel;
- presenta información de transparencia donde se incluye información presupuestaria (2006-2007); sueldo y prestaciones de los que laboran en el organismo; manuales de organización por unidad administrativa; licitaciones (2006-2007); convenios celebrados con ONG, instituciones educativas y universitarias; marco normativo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública, Ley de la CEDHSLP, Reglamento de la Ley de la CEDHSLP y el Nombramiento del Presidente);
- auditorías realizadas al organismo;
- estados financieros /2006-2007);
- funciones y atribuciones del consejo de acuerdo a su marco legal;
- establece las causas por las que se puede acudir a la CEDHSLP y cómo se presenta una queja y quiénes pueden hacerlo; así como el procedimiento de dicho trámite, horarios de atención y casos que no puede conocer el organismo;

- cuenta con un formato electrónico para poder presentar una queja y agilizar el trámite;
- presenta un apartado de contacto que contiene las direcciones, teléfonos y correos electrónicos de las distintas oficinas en el estado de San Luis Potosí;
- una sección que contiene el último informe de actividades; y
- finalmente, en la presentación del sitio contiene información sobre algunos de los distintos derechos de las personas con su fundamento jurídico internacional; ligas a organismos internacionales y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, e información de relevancia para el tema de los derechos humanos.

La CEDHSLP no cumple en su totalidad con lo establecido por el artículo 22 de la Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado, ya que no cuenta con un organigrama que permita hacer comprensible la estructura jerárquica del organismo, ni con un directorio que presente los correos electrónicos y/o teléfonos y extensiones de los funcionarios que propicien un mayor acercamiento con la población, y tampoco con los informes trimestrales del ejercicio del presupuesto público. También es importante conocer el trabajo en la promoción y difusión de los derechos humanos, y en las recomendaciones<sup>3</sup> que viene realizando dicho organismo, puesto que se trata de la esencia y naturaleza de cualquier organismo público de derechos humanos, así como de su actividad a favor del respeto y vigencia de los derechos humanos y su actuar frente al poder público.

Otro punto importante, es el conocer el nombre de los miembros del Consejo y conocer los acuerdos que dicho órgano establece, ya que se tratan de decisiones que definen los rumbos de una institución pública de importancia relevante para la defensa y promoción de los derechos humanos.

La totalidad de la información que presenta sólo permite conocer la normatividad, a la gente que labora en la CEDHSLP y sus percepciones económicas, los objetivos y fines del organismo; así como el trabajo que viene realizando en términos presupuestarios. La información presentada es buena, pero sólo permite conocer de forma parcial a la CEDHSLP.

## **2.2 Ejercicio presupuestal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí**

---

<sup>3</sup> Si bien es cierto, en el informe de actividades que presentan en su sitio Web se habla de las recomendaciones que se trabajaron a lo largo del 2006, debe existir un apartado en dicho sitio que esté en constante actualización sobre dicho tema, toda vez que se trata de un trabajo de relevante importancia de cualquier organismo público de derechos humanos.

El artículo 2 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí señala que se trata de un "... organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada del estudio, fomento, divulgación, observancia, protección y respeto de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano, de entre los cuales se encuentran, los relativos a la vida, la libertad, la igualdad, la dignidad, la seguridad, la salud, la posesión y la propiedad."<sup>4</sup>

De este artículo se derivan dos cuestiones fundamentales, en primer lugar el objeto primordial del organismo, es decir el respeto y protección de los derechos humanos, el cual es su razón de ser. En segundo lugar, dicho artículo no menciona que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP) sea un organismo autónomo y se limita a señalar que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, situación que es relevante ante la necesidad de hacer de estos organismos entes que puedan actuar independientemente de cualquier poder público.

Asimismo, la autonomía es de vital importancia para el manejo del presupuesto, el cual debe ser distribuido y utilizado en función de la situación de violación de los derechos humanos de la entidad.

Tomando en cuenta los elementos que otorga el marco legislativo, el Vigía Ciudadano del Ombudsman ha emprendido un análisis del presupuesto de la CEDHSLP, pues consideramos necesario comprobar si el presupuesto otorgado durante 2005 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.

Respecto del patrimonio y presupuesto de la Comisión, el artículo 63 de su legislación señala que el organismo "...contará con patrimonio propio. El Gobierno Estatal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros necesarios para su debido funcionamiento"<sup>5</sup>, asimismo el artículo 64 se refiere a que la CEDHSLP "... tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente a la Secretaría de la Administración Pública Estatal competente, para el trámite correspondiente."<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Consúltese <http://www.cedhslp.org.mx/>

<sup>5</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Consúltese <http://www.cedhslp.org.mx/>

<sup>6</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Consúltese <http://www.cedhslp.org.mx/>

En esta tónica, la asignación del presupuesto debe partir de un proceso que inicia con el examen por parte de la Comisión de las necesidades de la población, para después ser aprobado por la Secretaría de la Administración Pública Estatal, quien para el ejercicio de 2005 otorgó 15'735,218.00, partida que recibió dos incrementos: uno por \$600,000.00 y otro de \$200,000.00. El primero de ellos se utilizó íntegramente para el incremento salarial autorizado para el personal; y el segundo se dirigió a la compra de equipo de cómputo para implementar el programa de registro de correspondencia, seguimiento y archivo de esta CEDHSLP. En total la Comisión contó con un total de \$16,535,218.00.

Es necesario mostrar la forma en que el presupuesto de la CEHDSLP es distribuido, en la tabla 1 observamos que la mayor parte del presupuesto se dirige a los gastos personales, mientras que las actividades dedicadas a cumplir el mandato de los mismos, se les dirige una partida mínima. En términos generales los rubros a los que van encaminados las partidas presupuestales son servicios personales (básicamente se refiere al pago de salarios), dejando una escasa cantidad a los rubros de servicios generales, materiales y suministros y bienes e inmuebles. Según el V Informe de la Comisión el presupuesto se designó de la siguiente forma:

**Tabla 6**  
**Presupuesto de CEDHSLP**

Concepto	Presupuesto	Porcentaje %
Servicios personales	12,748,673.62	81.02
Servicios generales	2,023,549.03	12.86
Materiales y suministros	697,070.15	4.43
Bienes e inmuebles	265,925.18	1.69
Presupuesto total	15,735,218.00	100

Fuente: V Informe Anual de actividades 2005

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. San Luis Potosí cuenta con un presupuesto de \$15,735,218.00, que evidentemente no alcanza a cubrir las problemáticas 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. Así, como los altos niveles de desigualdad que erosionan el ejercicio de los derechos humanos y que además genera problemáticas como violencia intrafamiliar, alcoholismo, pandillas, falta de educación de calidad, migración y pérdida de tradiciones, principalmente entre las comunidades indígenas, entre otras.

Asimismo, podemos mencionar que en San Luis Potosí el conservadurismo ha llevado a la sociedad civil ha tener una presencia marginal en los procesos que tienen que ver por una parte, con la participación ciudadana y por otra con el respeto, difusión, educación y ejercicio de los derechos humanos.

En este marco, podemos señalar que es necesario brindar mayor presupuesto a la CEDHSLP, pero éste incremento debe ir acompañado necesariamente de un estudio crítico sobre la situación de los derechos humanos que derive en estrategias correctas. Pues como podemos observar en la tabla 1, la mayor parte del presupuesto se dirige al rubro de servicios personales, cubriendo el 81.02%.

Ahora bien, consideramos necesario realizar un ejercicio comparativo respecto a la relación que prevalece entre el presupuesto total de la entidad y el otorgado a la Comisión. En este sentido, en la tabla 2 se muestra el monto total del presupuesto otorgado a la CEDHSLP para 2005, así como el monto total otorgado al Estado de San Luis Potosí, así como el porcentaje que el gobierno del Estado dedica a los derechos humanos, el cual es mínimo: 0.08%.

**Tabla 7**  
**Relación del presupuesto otorgado a San Luis Potosí en función del presupuesto de la CEDHSLP**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto CEDHSLP</b>	<b>Presupuesto gubernamental</b>	<b>Porcentaje del presupuesto gubernamental otorgado a la CEDHSLP %</b>
2005	15,735,218.00	17.501.593.907,00	0.08

Fuente: En base al V Informe de actividades de la CEDHSLP al sitio web del gobierno del Estado en la sección de transparencia <http://www.sanluispotosi.gob.mx/>

En este sentido, podríamos decir que con el presupuesto otorgado a la CEDHSLP no se alcanza a cubrir las problemáticas de derechos humanos que privan en el Estado. El mismo resultado arrojó la aplicación de una de las herramientas creadas para el análisis de esta investigación, el cual hemos denominado índice per capita de derechos humanos, cuyo objetivo es el de observar la relación entre el presupuesto otorgado a la CEDHSLP con el número de habitantes de San Luis Potosí. Dicho en otros términos, nos permite saber cuánto cuesta el mantenimiento de la Comisión por habitante, para tener una 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 guarda en el presupuesto de cada entidad. El resultado de su aplicación, es la siguiente:

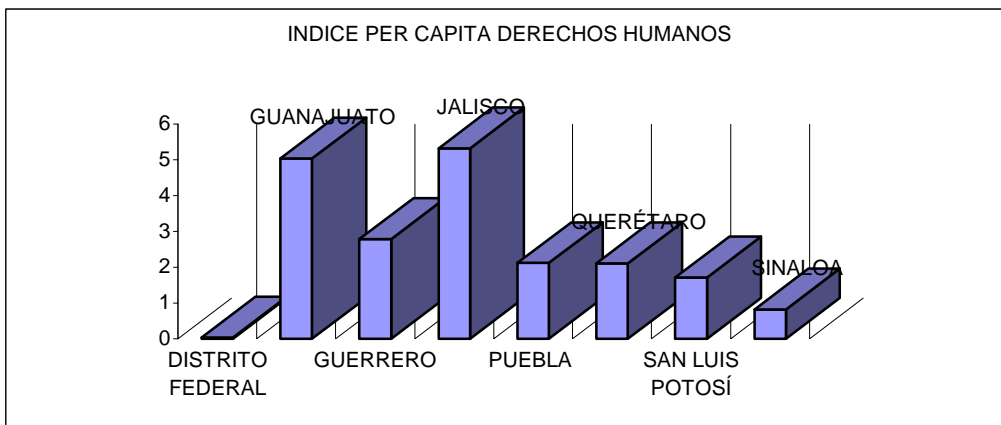
**Tabla 8**  
**Índice per cápita de derechos humanos de San Luis Potosí, 2005**

Presupuesto CEDHSLP	Número de habitantes	Índice per cápita de derechos humanos
15,735,218.00	4,663,032	3.37

Fuente: V Informe de actividades de la CEDHSLP e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), correspondientes al XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

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 San Luis Potosí tiene un presupuesto mucho menor que el otorgado a Querétaro, aún cuando el número de habitantes es mayor.

**Gráfica 1**  
**Índice per cápita 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.

Tomando en cuenta los indicadores antes señalados podemos decir que es necesario brindar mayor presupuesto a la CEDHSLP, pero éste incremento debe ir acompañado necesariamente de un estudio crítico sobre la situación de los derechos humanos que derive en estrategias correctas.

## 2.3 Educación

La normatividad de la CEDHSLP señala que se establece "... como organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada del estudio, fomento, divulgación, observancia, protección y respeto de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano..."<sup>7</sup>

Bajo este marco y de acuerdo con el documento leído frente al Congreso Estatal correspondiente al informe 2005, la Presidenta de la Comisión de San Luis Potosí posiciona a la agenda de la educación en derechos humanos como: "El eje de educación y promoción de los derechos humanos tiene la misma importancia que el eje de defensa, pues es un fuerte acicate para prevenir y educar a toda la población, sin importar diferencias, de acuerdo a como lo marcan los estándares internacionales"<sup>8</sup>.

En tal sentido se argumenta estar desarrollando un trabajo en conjunto con la sociedad civil, con servidores públicos, con personas privadas de su libertad, con grupos vulnerables. La gestión en materia de educación, promoción y formación en derechos humanos se encuentra bajo la responsabilidad de la Secretaría Técnica y Ejecutiva, la cual tiene bajo su cargo la Dirección de Educación y Publicaciones. Esta dirección tiene un staff de 6 personas, que junto, con el trabajo que realiza la Biblioteca Rigoberta Menchú Tum concretan las acciones en materia educativa, de promoción y difusión.

A continuación presentamos los artículos de la Ley de la CEDHSLP donde se desarrolla su marco normativo:

En primer lugar debe señalarse que la CEDHSLP tiene una dependencia que se dedica al tema de la educación: Dirección de Estudios Jurídicos e Investigación de Violaciones de Derechos Humanos, la cual según el artículo 48 depende de la Secretaría Ejecutiva, siendo sus atribuciones:

"...

III. Prestar apoyo o asesoría técnica en materia de derechos humanos a las autoridades que lo soliciten y a los particulares de escasos recursos económicos cuando así lo dispongan la Comisión o su Presidente;

---

<sup>7</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Consúltese <http://www.cedhslp.org.mx/>

<sup>8</sup> Informe de actividades de la CEDHSLP, Mensaje al Congreso del Estado.

V. Elaborar los proyectos de leyes y reglamentos que para la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos le encomienden sus superiores;

VII. Instrumentar programas de investigación social relacionados con individuos o grupos sociales que por su pobreza, ignorancia, estado de necesidad, privación de libertad o situación jurídica, estén más expuestos a la falta de respeto o violación de sus derechos humanos;

VIII. Formular los programas y establecer los mecanismos tendientes a promover la enseñanza y difusión de los derechos humanos, así como los relativos a precaver sus violaciones;

IX. Preparar la edición de revistas, boletines y, en general, los documentos que el Presidente de la Comisión o el Consejo de la misma, consideren importantes para difundir trabajos realizados tanto en la práctica de la defensa de los derechos humanos como de la divulgación de los mismos...”<sup>9</sup>

No obstante, la importancia en el marco legal, en la búsqueda documental realizada no se identificó un patrón de directrices metodológicas establecidas en el desarrollo del trabajo educativo. Tampoco se logró acceder a información suficiente en torno a modalidades pedagógicas distintivas en el trabajo educativo de esta comisión.

### **2.3.1. Público objetivo y temática**

El público objetivo de los programas y acciones en materia de educación, promoción y difusión es el siguiente:

- Los niños y niñas en jardines de niños y primarias.
- Adolescentes en secundarias y preparatorias.

Lo anterior además de las acciones institucionales, a través del Comité Estatal a favor de la Infancia y la Adolescencia, del cual forma parte la CEDHSLP. También se identifican como destinatarios:

---

<sup>9</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Consúltese <http://www.cedhslp.org.mx/>



- Organizaciones de la sociedad civil.
- Maestros, padres y madres.

Las temáticas tratadas durante el 2005 fueron fundamentalmente los derechos de la Niñez y adolescentes. En el rubro de las actividades durante 2005, la Secretaría Técnica declara que impartió pláticas, talleres, cursos y conferencias, dando en total de 429 eventos de formación en el período, con un total de 19,280 personas que participaron.

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

#### **Promoción**

En el ámbito de promoción no se tuvo acceso a fuentes de información en la materia.

#### **Capacitación**

En el ámbito de la capacitación, de acuerdo con el mensaje de rendición de informe 2005 ante el Congreso Local, ésta se brindó a Policías de Seguridad Pública Municipales, a efectivos militares de la XII Zona en la ciudad capital del Estado, así como con al 45º Batallón de Infantería en Ciudad Valles, donde se impartieron temas relacionados con el Derecho Internacional Humanitario.

No se tuvo acceso a fuentes de información en materia de seminarios y foros organizados o con participación de esta Comisión.

#### **Difusión**

En materia de difusión en el mensaje del informe solo se mencionan los servicios que ofrecen la Biblioteca Rigoberta Menchú Tum y el archivo general de documentos, la cual pone a disposición de sus usuarios el acervo documental de la CEDHSLP, así como realiza función de análisis y propuestas en materia legislativa. Esta biblioteca cuenta con 9000 documentos bibliográficos y electrónicos. En este año atendió a 2946 usuarios.

### **2.2.3. Estrategia de formación de formadores**

No existe información acerca de la existencia de un programa de formación para educadores, capacitadores o promotores ciudadanos de derechos humanos. No obstante lo anterior, en el informe 2005 se reporta un proceso de formación de promotores indígenas náhuatl, en el marco del cual se impartieron talleres en la comunidad de Santa María Acapulco, municipio de Santa Catarina y capital cultural del Pueblo Xi'oi, región Xi'oi, o pame, así como cinco talleres de formación permanente en el CEPRERESO de Tamazunchale, en el que se trabajó con el personal administrativo, de seguridad y custodia y con internos e internas.

La CDEHSLP declara que en un primer resultado de los talleres de formación desarrollados en el CEPRERESO de Tamazunchale se demuestra que como consecuencia de estas acciones, en el 2005 dos quejas fueron presentadas y se resolvieron de forma inmediata.

#### **2.2.4. Presupuesto**

En materia de presupuesto el equipo de investigación enfrentó dificultades para acceder a esta información. No se recibió una petición de cuestionario que se envió en donde una de las especificaciones era en tal sentido, por otra parte la página web que debería ser una fuente primordial de este organismo se encuentra suspendida.

#### **2.2.5. Publicaciones en materia de educación y promoción**

En el único documento de información al que se tuvo acceso se menciona que se elaboró un *manual de capacitación* con el que se trabajó en la red de educadores derivada del Programa de Fortalecimiento Institucional de los Organismos Públicos de Derechos Humanos y carteles.

#### **2.2.6. Vinculación con dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil en materia de educación**

No se tuvo acceso a fuentes de información en materia de programas de vinculación con organismos de la sociedad civil. Ahora bien, en cuanto a la vinculación con el ámbito gubernamental, se de clara que en el año de 2005 se declara que se promovieron propuestas de reforma, a saber:

- A la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos,
- A la Ley de Protección a la Senectud para el Estado, cuyo título se propuso que cambiara por el de Ley de Desarrollo, Integración y Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de San Luis Potosí ;
- A la Ley para las Personas con Discapacidad;
- A Ley que crea el Instituto Estatal de Migración;
- y a la Ley de Justicia Penal Juvenil;

### **2.3.7 Retos en materia de educación desde la sociedad civil**

De acuerdo a las fuentes de información consultadas, no existe un plan definido en educación en derechos humanos, que contemple objetivos definidos para públicos específicos, se carece de un esquema definido de formación capacitación para sociedad civil y servidores públicos. Tampoco existen indicadores de evaluación de impacto.

Pese a que se declara que se han implementado iniciativas interesantes de formación-capacitación en derechos humanos con comunidades indígenas, no se detecta un esquema metodológico que permita saber el impacto de estos talleres de formación desarrollados.

No se detectaron publicaciones en materia de educación en derechos humanos, aunque se menciona la labor de la Biblioteca Rigoberta Menchú como un centro de documentación en derechos humanos.

No se tuvo acceso a la información relacionado con la distribución del presupuesto y la parte correspondiente al ámbito educativo.

La labor en materia educativa de la CEDHSLP pareciera concentrarse en eventos de promoción de corto alcance, en tal sentido son acciones atomizadas que requieren el diseño de un programa educativo con metas a mediano y largo plazo con respectivos esquemas de evaluación.

Aunque se hace referencia y se da a entender una labor de cabildeo en el Congreso de le Estado cuando se declara la promoción de iniciativas de reforma de ley, no se muestra con claridad las propuestas de la CEDHSLP en estas iniciativas.

Si bien en los informes de la CEDHSLP 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.

De esta forma, en un primer apartado referente a la relación y comunicación con la CEDHSLP y las organizaciones, el 29% de las organizaciones entrevistadas tienen algún tipo de acuerdos, convenio o se ha coordinado en colaboración con la CEDHSLP en actividades dirigidas a la defensa y promoción de los derechos humanos, el 42% no y el 29% no saben.

## **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 San Luis Potosí. A continuación se presenta, en la primera parte de este trabajo, la aportación de Martín Faz, defensor de derechos humanos en la entidad y articulista del periódico La Jornada de San Luis. Su trabajo consiste en un análisis sobre la gestión de la CEDHSLP en el periodo de 1993 a 2003.

### **3.1. Análisis de gestión de la CEDHSLP<sup>10</sup>**

A doce años de la CEDHSLP es también la ocasión para ratificar o relevar a su actual titular. En las dos anteriores ocasiones, la decisión se realizó sin que existiera una evaluación sobre el desempeño de la CEDHSLP, ni parámetros sobre los requerimientos que una institución de tal naturaleza requiere para convertirse en un instrumento eficaz en su objetivo. Faltó, por parte del Congreso, el análisis y la reflexión sobre el trabajo realizado en la CEDHSLP, así como conocimiento relativo al tema y objeto del organismo: los derechos humanos.

---

<sup>10</sup> Esta información forma parte del trabajo realizado por Martín Faz Mora, Articulista del periódico "La Jornada", para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

Hoy día existen una serie de preguntas que debieran reflexionar los que intervendrán en la decisión: ¿Con qué criterio se habrá de decidir la reelección o el relevo al frente de la CEDHSLP? ¿Reelección para qué? ¿Relevo para qué? La pregunta de fondo podría plantearse así: ¿Ha dónde se quiere conducir la CEDHSLP? Imposible saberlo si primero no se realiza un diagnóstico que permita conocer y evaluar su desempeño.

Es por ello que en este estudio se presentan una serie de indicadores sobre el desempeño de la CEDHSLP a lo largo de sus 12 años, (1992- 2003) resultado del análisis de sus 11 informes anuales publicados hasta el momento (Ver anexo 2).

### 3.1.1 Eficiencia Terminal

La comparación entre quejas recibidas y aquellas que han sido “concluidas” en los términos que señala el artículo 114 del Reglamento de la CEDHSLP, y de las que quedan en trámite para los años siguientes refleja que solo se concluyen el 65.7 % y que existe un rezago en la eficiencia terminal global de la institución del orden del 31.6 %

**Tabla 9**  
**Comparativo entre quejas recibidas, concluidas y en trámite**

QUEJAS RECIBIDAS	10,110	100 %
QUEJAS CONCLUIDAS	6,639	65.7 %
EN TRÁMITE PARA EL AÑO SIGUIENTE	3,197	31.6 %
TURNADAS	274	2.7

Fuente: Informes de actividades de la CEDHSLP

Pero si se considera el dato acumulado de las quejas que se reciben en el año correspondiente (7,438) -sin considerar las que ya estaban en trámite de años anteriores-, con el acumulado de las que quedan en trámite para el año siguiente (3,197), esta cifra representa el 43 %:

**Tabla 10**  
**Acumulado de quejas**

QUEJAS RECIBIDAS EN EL AÑO	7,438
EN TRÁMITE PARA EL AÑO SIGUIENTE	3,197

Fuente: Informes de actividades de la CEDHSLP

Por otra parte, el promedio anual<sup>11</sup> de recepción de quejas de la CEDHSLP por sus distintas administraciones es el siguiente:

**Tabla 11**  
**Promedio de recepción de quejas por administración**

Periodo	Promedio	Titular
1ª Administración 1993-1997	911	Lic. Luis López Palaú
2ª. Administración 1997-2001	721	Lic. Sergio T. Azúa Reyes
Actual administración 2001-2005	1,194	Lic. Magdalena B. González Vega

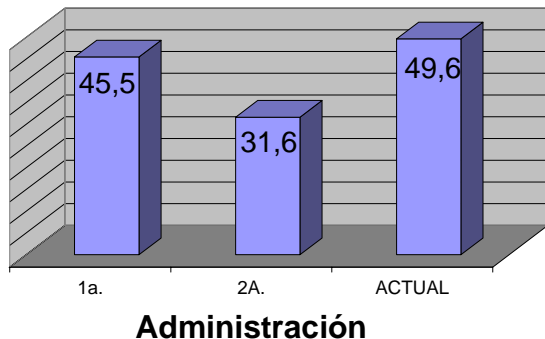
Fuente: Informes de actividades de la CEDHSLP

Como se puede apreciar hay un aumento en el promedio anual de quejas presentadas ante la CEDHSLP, lo cual parece explicable por la ampliación del número de Visitadurías del Organismo a partir del inicio de la actual administración. Hoy día existen 4 Visitadurías, cuando en las anteriores administraciones solo existía 1.

Sin embargo, ni el significativo aumento de recursos y personal de la actual administración de la CEDHSLP ha significado una disminución en el promedio de rezago en la eficiencia terminal del organismo, por el contrario, va en aumento como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

**Gráfica 2**

**Eficiencia terminal por periodo**



Fuente: Informes de actividades de la CEDHSLP

<sup>11</sup> El comparativo se hace mediante promedio porque para la fecha de realización de este análisis, solo existen 3 informes publicados de la actual administración, contra 4 de las dos anteriores.

### 3.1.2. Conclusión de los expedientes de denuncia.

Otro indicador eficaz para evaluar la eficiencia terminal de la CEDHSLP se refiere a la forma en que ésta concluye las denuncias que le son presentadas. El acumulado relativo a la forma en que han sido concluidas el total de quejas presentadas a la CEDHSLP, de acuerdo a los once informes publicados aparece en la tabla siguiente:

**Tabla 12**  
**Causa de conclusión de los expedientes de queja<sup>12</sup>**  
**1993-2003**

Conciliación	2,001	32.26 %
Por no ser violación a derechos humanos	1,647	26.56 %
Desinterés del quejoso	920	14.83 %
Por no ser competencia de la CEDHSLP	697	11.24 %
Desistimiento del quejoso	384	6.19 %
Recomendación <sup>13</sup>	320	5.16 %
Acumulación de expediente	210	3.37 %
Documento de no responsabilidad	23	0.37 %

Fuente: Informes de actividades de la CEDHSLP

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

Como puede apreciarse, existe una serie de causas de conclusión que no requieren gestiones ni tramitaciones por parte de la CEDHSLP: las denuncias que no son violaciones a los derechos humanos, que ocupa el segundo lugar de incidencia (26.56%); y la incompetencia (11.24%). Ambas suman el 37.8 % del total de causas de conclusión de las quejas, un amplio margen de “conclusiones” que no implican demasiado trabajo. Podemos añadirle incluso el 3.37 % de acuerdos de acumulación de expediente, que no es sino una decisión administrativa que tampoco requiere demasiada inversión de trabajo, y el porcentaje supera el 40 %. Cabe concluir entonces que el 41.17 % de la forma de

<sup>12</sup> Debido a la falta de información sobre la forma en que se concluyeron 437 de las quejas recibidas por la CEDH en el Informe Anual del año 2000, el porcentaje que aquí se muestra se obtuvo de un universo de 6,187 quejas recibidas, resultado de restar 437 a las 6,624 que suman el total (Ver Cuadro 1).

<sup>13</sup> Debido a que en el informe anual del 2000, el rubro de recomendaciones es el único del que se tienen cifras oficiales, el porcentaje de recomendaciones real, considerando el universo de 6,624 quejas concluidas, es de 4.45%, con una variación del 0.31 %. Para efectos de concordancia estadística en el cuadro se utiliza el universo de 6,187 al que hace referencia la nota anterior.

conclusión de los expedientes realizados por la CEDHSLP no representan trabajo y por lo mismo no pueden ser causa del rezago en la eficiencia terminal que le caracteriza.

¿Cuáles de las causas de conclusión de las quejas por parte de la CEDHSLP sí implican trabajo? La principal de todas, sin duda, son las recomendaciones. Pero éstas solo representan el 5.16 % del total. Si se compara con el total de quejas recibidas, solo el 3.1 % se convierte en una recomendación; y de considerar el total de "casos atendidos" la cifra no llega ni al 1 %. Son datos poco envidiables, por decir lo menos. ¿Qué dirían las cámaras empresariales que recientemente evaluaron la productividad del Congreso, respecto de éstos datos de la CEDHSLP?

En segundo lugar, en cuanto a carga de trabajo, estarían las "conciliaciones" y los documentos de no responsabilidad. Ambas suponen investigación, trámites y gestiones que las lleven a buen término, particularmente las primeras. Sin embargo deben realizarse una serie de consideraciones sobre las "conciliaciones" que dice realizar la CEDHSLP.

No obstante la elevada cifra de expedientes así concluidos que hace que esta sea la primera causa de conclusión, los informes anuales nada explican sobre los criterios la forma y la fecha en que cada expediente se dio por cumplido; tampoco indican si los peticionarios otorgaron su expreso consentimiento para la conclusión de los expedientes respectivos o si efectivamente fue reparado el daño a los mismos. Del total de 2,001 quejas concluidas por tal procedimiento, solo se conoce una síntesis del contenido de 50<sup>14</sup> de ellas.

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

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

---

<sup>14</sup> 29 propuestas de conciliación del Informe de 1996, y 21 del Informe de 1998.



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

Llama la atención que de las 50 únicas conciliaciones de las que podemos saber algo, dos de ellas la 01/96 y la 08/96 se refieran a presuntas violaciones cometidas por el Lic. Francisco Zurisaday Rocha Murayama, entonces Agente del Ministerio Público en el municipio de Santa María del Río, y que hoy ocupa el cargo de Subprocurador de Averiguaciones Previas de la Procuraduría de Justicia.

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

Más revelador aún resulta el análisis comparativo de causas de conclusión por periodo:

**Tabla 13**  
**Causas de conclusión de quejas por administración**

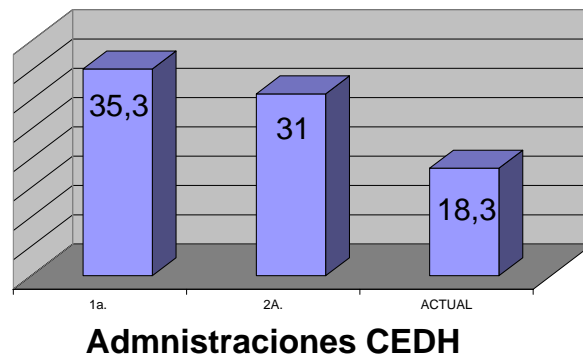
	1 <sup>a</sup> Administración	2 <sup>a</sup> Administración	Actual
Conciliación	33.1 %	29.6 %	33.6 %
No ser violación a los derechos humanos	23.1 %	29.6 %	27.5 %
Desinterés del peticionario	15.8 %	12 %	16.1 %
Incompetencia	10.7 %	14.4 %	9.3 %
Desistimiento del peticionario	7.0 %	4.8 %	6.5 %
Recomendación	6.5 %	7 %	2.4 %
Acumulación de expediente	2.8 %	2.6 %	4.5 %
Documento de no responsabilidad	1.0 %	0.0 %	0.1 %

Fuente: Informes de actividades de la CEDHSLP

Resalta la notoria disminución del promedio de recomendaciones emitidas por la actual administración. Considerando que sus recursos representan 6.5 veces más que los de la primera, y 3.7 más que los de la anterior, y que el número de Visitadurías se ha cuadruplicado, el bajo nivel en la eficiencia alcanzado por la actual administración de la CEDHSLP es grave.

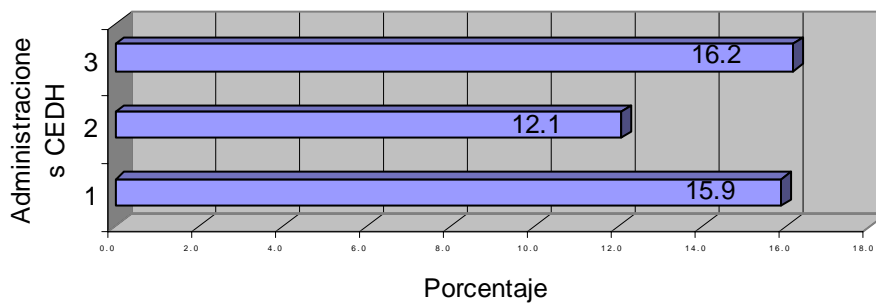
Disminución en el promedio de recomendaciones emitidas y aumento en el desinterés de los peticionarios, son dos de los indicadores negativos en los que sobresale la actual administración de la CEDHSLP como puede apreciarse en el comparativo del cuadro 5, y en las siguientes gráficas:

**Gráfica 3**  
**Recomendaciones por año**



**Gráfica 4**

Desinterés del peticionario



En cambio, la actual administración resulta mejor librada con el menor índice de quejas para las que resulta incompetente (9.3%), aunque ello depende en sentido estricto de la naturaleza de las denuncias presentadas por el peticionario.

Otro rubro en el que destaca la actual administración es el relativo a la acumulación de expedientes en el que se observa un notorio incremento (4.5 %), aunque tal indicador es meramente burocrático, pues se refiere a acuerdos administrativos relativos a la integración de los expedientes a que dan lugar las denuncias de los peticionarios.

También observa la actual administración el mayor número de “conciliaciones” por periodo (33.6%), aunque muy similar al porcentaje de la primera administración (33.1%).

En los tres restantes indicadores relativos a las causas de conclusión, las tres administraciones mantienen un promedio con pocas variantes, excepto en el desistimiento del peticionario, en la que la segunda administración de la CEDHSLP (1992-2000) observa el menor promedio con el 4.8 % (ver cuadro 5).

Si en términos generales, el 41.17 % de las causas de conclusión de las quejas que realiza la CEDHSLP no implican la realización de gestiones y trámites pues no se tratan de violaciones a los derechos humanos (26.56 %), o no son competencia de la CEDHSLP (11.24%), o es un trámite administrativo de acumulación de expediente (3.37 %), como ya se observó en el cuadro 4, resulta preocupante que otro porcentaje no menor de quejas, el 21 %, se resuelva por desinterés (14.83 %) y por desistimiento del peticionario (6.19 %).

Ambas causas de conclusión merecen algunas consideraciones. Bien puede ser que tales actitudes se deban a una decisión personal de retractarse o desentenderse del trámite, lo cual no es responsabilidad de la CEDHSLP. Pero debe considerarse también la posibilidad de que el denunciante se viera orillado a desentenderse del procedimiento o coaccionado de una u otra forma a desistirse. El afectado pudo adoptar alguna de estas actitudes a pesar de haber sufrido una violación a sus derechos humanos, situación en la cual podría presumirse que consideró no convenirle continuar con el procedimiento ya sea porque no quería verse envuelto en problemas con la autoridad a la que denunció, o porque el tratamiento que la CEDHSLP otorgó al asunto no garantizaba la protección de su seguridad ni la de sus derechos, o porque el procedimiento se estancó o se volvió engorroso, lento, burocrático y poco prometedor en cuanto a los resultados de protección, castigo o reparación.

La CEDHSLP no ofrece en sus informes anuales dato alguno que permita conocer las circunstancias en las que fueron concluidos los expedientes por falta de interés y por desistimiento. Dicha

información resulta indispensable para determinar, no las razones por las que los quejosos decidieron desentenderse o desistir, sino la idoneidad de las acciones que la CEDHSLP adoptó para impedir que quedaran insatisfechas las legítimas expectativas de los denunciados. Conocer las circunstancias en las que se concluyeron tales expedientes de queja resulta imprescindible para descartar que algunas acciones u omisiones del propio organismo en el procedimiento y tramitación de dichos expedientes, pudieran estar en el origen de la final decisión del denunciante hacia el procedimiento iniciado.

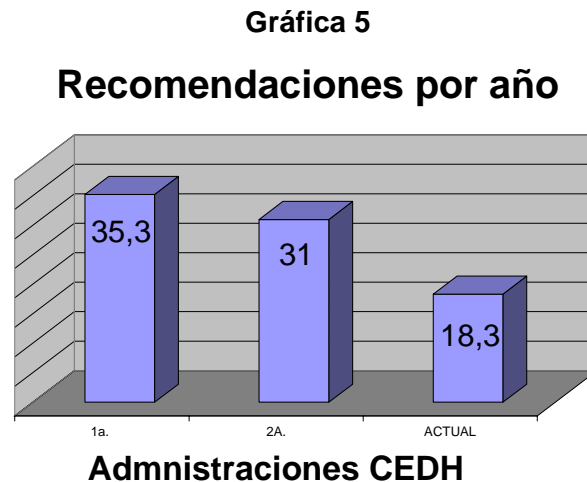
Analicemos ahora las recomendaciones emitidas por la CEDHSLP, en las que resulta grave el hecho de que existan serias inconsistencias estadísticas, sin entrar siquiera al análisis cualitativo de las mismas.

### **3.1.3 Emisión de recomendaciones**

A lo largo de los once informes anuales de la CEDHSLP las cifras de recomendaciones son contradictorias. En los años 1993, 1994, 1999, 2001 y 2003 aparecen por lo menos dos diferentes cifras que, al cotejar con las síntesis de recomendaciones de los tres primeros puede advertirse cual es la cantidad real que se emitieron, pero para efectos estadísticos de los propios informes fueron utilizadas las cantidades incorrectas. En los dos últimos por no aparecer síntesis de recomendaciones, la cifra debe ser cotejada bien con las estadísticas relativas al seguimiento de las recomendaciones, de las autoridades a las que les fueron enviadas, o hasta con los desgloses de las distintas Visitadurías, pero aún así los datos también presentan contradicciones e inconsistencias. De tal forma que, al sumar el total de recomendaciones que aparecen publicadas en los datos estadísticos de los once informes y que asciende a 294, existe una diferencia con las que realmente se emitieron que son 320. Una inconsistencia sería tratándose de uno de los más importantes datos y trabajos de la CEDHSLP. A tal inconsistencia también contribuye el cambio de criterios para clasificar, ordenar y numerar las recomendaciones, ya que de 1993 hasta marzo del 2001 a las recomendaciones dirigidas a dos o más autoridades no se les asignaba un número diferente, pero de entonces a la fecha se hace lo contrario por lo que aparece un número mayor de recomendaciones de las que verdaderamente se emitieron. Si el bajo porcentaje de quejas que llegan a convertirse en recomendación (5.16 %) es ya un indicador del pobre desempeño de la CEDHSLP, la inconsistencia de sus propios datos añade otro factor negativo.

Considerando la cantidad de 320 recomendaciones emitidas por la CEDHSLP en sus once años, y que se obtiene al sumar los datos estadísticos aparecidos en sus informes anuales, el promedio de

emisión de recomendaciones por administración es el señalado en la gráfica 2 que a continuación se reproduce:



Pero las inconsistencias no se limitan tan solo a las recomendaciones emitidas, sino también a los datos de las quejas que quedan en trámite para el año siguiente, y las que de los informes posteriores dicen haber recibido del año anterior. Solo hay coincidencias en cuatro de los once informes, sin considerar desde luego el primero.

Las inconsistencias en las operaciones aritméticas de los datos estadísticos se repiten a lo largo de los once informes con tal profusión, que harían palidecer a los propios alumnos de los iniciales grados de educación básica.

A tan pobres e inconsistentes datos estadísticos respecto de las recomendaciones emitidas por la CEDHSLP, debe considerarse ahora el presunto seguimiento en el cumplimiento de las mismas. El reglamento de la CEDHSLP establece ocho diferentes criterios para calificar el cumplimiento de las recomendaciones que van desde la no aceptación de la misma hasta diversos matices de aceptación. En los informes de la CEDHSLP aparecen datos estadísticos respecto de lo anterior, más no existe respaldo que documente públicamente el seguimiento puntual y sistemático del cumplimiento de las recomendaciones. Tampoco se informan adecuadamente los criterios para determinar qué esfuerzos se hicieron para dar seguimiento al cumplimiento. Ello bien puede constituir una práctica que

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

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

Por otra parte, el análisis por tipo de violación a los derechos humanos, tanto de las quejas como de las recomendaciones, presenta serias y graves inconsistencias en la calificación de los hechos violatorios de los derechos humanos, consecuencia de la amplia marginalidad de los criterios - aparentemente subjetivos- con la que la CEDHSLP y sus funcionarios califican las conductas a determinar como violaciones. Es tal la laxitud, subjetividad o arbitrariedad con la que se realiza tal tipificación a lo largo de los informes que existen la impresionante cantidad de 182 distintos rubros, resultado de la inadecuada e imprecisa clasificación, la confusión entre la terminología penal del derecho interno y la terminología utilizada en los instrumentos propios de los derechos humanos, y el franco desconocimiento en la materia.

La adecuada calificación de las quejas reviste una importancia capital, no sólo porque es determinante para que la investigación que realizará el Organismo sea exitosa, sino porque además las cifras y datos asociados a cada tipo de violación constituyen un indicador, si bien limitado, de la situación de los derechos humanos en la entidad. En consecuencia debemos considerar que es posible además de un empleo inadecuado de los conocimientos en materia de derechos humanos por parte de los funcionarios encargados de la calificación de los hechos y de la redacción de las recomendaciones, que éstos carezcan del conocimiento necesario para cumplir con su responsabilidad o lo que resultaría más grave, en un caso extremo, se podría poner en tela de juicio la rectitud de su actuación. El cumplimiento de cualquiera de estos supuestos redundaría en una práctica institucional irregular.

#### **3.1.4 Comentarios finales**

De los datos aportados y el análisis realizado en el presente estudio se pueden obtener algunas conclusiones sobre el desempeño de la CEDHSLP:

1. Su gestión presenta altos niveles de rezago en la eficiencia terminal que contrastan con el notorio aumento de recursos y personal, particularmente en la actual administración.
2. En cuanto a la calidad de la eficiencia terminal respecto de la forma de conclusión de las denuncias presentadas resalta: *a)* el alto promedio de asuntos que no requieren la realización de trámites o gestiones de la CEDHSLP (41.17%); *b)* el bajo promedio en la emisión de recomendaciones (5.16%); *c)* el alto promedio y aumento de indicadores negativos como el desinterés y desistimiento del peticionario (21 %), y; *d)* la ausencia de información relativa a los criterios y forma de cumplimiento de la principal causa por la que la CEDHSLP concluye las denuncias que le presentan, las “conciliaciones” (32.26 %), y que resulta imprescindible para valorar su labor protectora en materia de derechos humanos;
3. La falta de transparencia en la gestión de la CEDHSLP que impide tener mayor y más confiable información cualitativa sobre su desempeño particularmente en lo que se refiere al cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones y las conciliaciones;
4. La grave inconsistencia estadística de sus informes públicos que ponen en duda la calidad de su información y desempeño;
5. Las inconsistencias en la forma de calificar las conductas y los hechos violatorios a los derechos humanos, consecuencia de la amplia marginalidad de los criterios, la confusión entre la terminología penal del derecho interno y la utilizada en los instrumentos de derechos humanos, y el desconocimiento en la materia;
6. La notoria y grave ausencia en sus informes de un análisis cualitativo de la situación de los derechos humanos, mediante un diagnóstico global sobre su situación en la entidad;

Lo anterior conduce a una última consideración que, si bien, no aparecen en los informes de la CEDHSLP en los que se basan los datos, si se pueden inferir respecto del impacto en materia de políticas públicas y la creación de una cultura de los derechos humanos. Así entonces, es notorio el nulo impacto en el desarrollo de políticas públicas de derechos humanos en las administraciones estatales. En efecto, durante los doce años de existencia de la CEDHSLP, ninguna de sus distintas administraciones ha logrado que los derechos humanos en la entidad se asuman como una política de estado. Ninguno de los programas de Gobierno manifestados a través de los sucesivos Planes Estatales de Desarrollo del Gobierno ha tenido en el tema de los derechos humanos algunos de sus ejes rectores.

En los diputados locales recae, ahora, la enorme responsabilidad de definir el rumbo de la CEDHSLP. El perfil de quien la preside marca la dirección que seguirá la Institución en los siguientes cuatro años, por ello, deben ponerse todos los esfuerzos de que disponen los miembros del Congreso para garantizar que la persona que seleccionen sea aquella que dé un impulso fuerte y claro a la defensa de los derechos fundamentales.

Dada la indudable relación que existe entre la figura de quien la preside y la Institución misma, el buen desempeño en su gestión, así como la confianza que se deposite en la CEDHSLP depende en mucho de quién sea designado como su titular. El presidente de la CEDHSLP representa en su persona, toda la fuerza política y moral del *ombudsman*, por ello, el proceso de su nombramiento es crucial para crear y construir la confianza en toda la Institución, así como para hacer eficiente y fortalecer una de las instituciones fruto de nuestro lento proceso democrático.

### 3.2 Análisis de los informes de actividades

En la siguiente tabla aparece un concentrado de la información aparecida en los 11 informes anuales publicados por la CEDHSLP. Existen una serie de inconsistencias graves que a continuación se detallan.

CUADRO 1

AÑO	PRIMER PERIODO				SEGUNDO PERIODO				PERIODO ACTUAL			TOTAL
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Quejas en el año	435	903	743	581	443	504	679	499	847	901	903	7.438
En trámite del año anterior	0	178	405	399	265	157	198	139	159	381	391	2.672
<b>Total de quejas recibidas</b>	<b>435</b>	<b>1081</b>	<b>1148</b>	<b>980</b>	<b>708</b>	<b>661</b>	<b>877</b>	<b>638</b>	<b>1006</b>	<b>1282</b>	<b>1294</b>	10.110

#### TIPO DE CONCLUSIÓN DE LA QUEJA

Incompetencia	23	22	106	81	63	64	128		105	93	12	697
No ser violaciones a dh	39	131	204	124	110	144	271		193	273	158	1.647
Recomendación	32	62	28	19	20	28	34	42	27	13	15	320
Documento de no responsabilidad	6	11	3	1	0	0				2		23
Desistimiento quejoso	4	42	59	46	43	23	20		29	58	60	384



No interés quejoso	26	84	111	121	93	63	57		74	159	132	920	
Acumulación de expediente	11	22	12	15	15	11	21		48	25	30	210	
Conciliación	36	202	235	242	207	130	188		167	268	326	2.001	6.202
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>576</b>	<b>758</b>	<b>649</b>	<b>551</b>	<b>463</b>	<b>719</b>	<b>479</b>	<b>643</b>	<b>891</b>	<b>733</b>	6.639	<b>437</b>
En trámite para el año siguiente.	178	311	390	331	157	198	158	159	363	391	561	3.197	
Turnadas	80	194										274	
<b>Total</b>	<b>435</b>	<b>1081</b>	<b>1148</b>	<b>980</b>	<b>708</b>	<b>661</b>	<b>877</b>	<b>638</b>	<b>1006</b>	<b>1282</b>	<b>1294</b>	10.110	
Diferencia con quejas recibidas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Lo primero que tiene que advertirse en relación a los datos aportados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos y que aparecen en los Informes Anuales y las distintas fuentes a lo largo de sus 11 años de actividades, se refiere al hecho de que son inconsistentes y arrojan muchas contradicciones que obstaculizan la labor de análisis respecto de su desempeño.

## LOS INFORMES DE LA CEDH

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

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

### 3.2.1. Inexistencia de datos.

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

Tal inconsistencia es grave tanto por el descuido en una de sus más importantes actividades, así como por la falta de profesionalismo que revela una omisión de tal naturaleza. Desde otro punto de vista, la inexistencia de tales datos dificulta el análisis puntual del desempeño de la CEDH que, para el caso, obliga a realizar una serie de adaptaciones estadísticas y metodológicas que permita el análisis adecuado. De hecho, para el análisis del periodo, así como para el comparativo con los otros dos, se ha recurrido a realizar promedios anuales que permitan validarlos<sup>15</sup>.

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

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

### **3.2.2. Inconsistencias aritméticas.**

A lo largo de los 11 informes de la CEDH se encuentran imprecisiones, confusiones y errores aritméticos que evidencian descuidos elementales. Algunos ejemplos:

En el informe de 1993, el primero de la CEDH, se señala la cifra de 429 quejas 16 recibidas, pero en el desglose mensual que aparece en el mensaje del Presidente<sup>17</sup>, la suma no corresponde pues omite el mes de octubre y añade una más en el mes de abril que no se registra en el resumen general que aparece en la parte inicial del informe<sup>18</sup>, por lo que se obtiene la cifra de 338. Peor aún, ahí mismo al señalar el origen por municipio de dichas quejas la cifra difiere ahora al sumar un total de

---

<sup>15</sup> En la suma del total de quejas concluidas (número 12 del cuadro1) aparece una inconsistencia de 437 quejas debido a la ausencia de los datos correspondientes.

<sup>16</sup> Página 3 del Informe Anual 1993.

<sup>17</sup> Página 59 del Informe Anual 1993.

<sup>18</sup> Página 5 del Informe Anual 1993.

440 quejas recibidas<sup>19</sup>, todo ello en tan solo tres páginas seguidas que no tienen número<sup>20</sup>. A lo anterior debe añadirse el error en el número de recomendaciones emitidas<sup>21</sup>, pues faltan seis recomendaciones. Sin embargo, tanto en un "Análisis de eficiencia acumulada" publicada en el informe de 1995, así como en un "Análisis Global del historial de quejas" aparecido en el informe de 1996 aparece otra cifra: 440.

En el Informe Anual de 1996, del cual no se hizo publicación para su difusión, en la estadística de quejas concluidas<sup>22</sup>, la suma de las distintas causas de conclusión no cuadra: la suma correcta asciende a 650 quejas, pero el informe consultado asigna la cantidad de 649. Lo anterior es resultado de que en el cuerpo del informe hay una contradicción entre dicho cuadro y lo afirmado en el mensaje del Presidente de la CEDH<sup>23</sup> respecto del número de quejas que se concluyeron por no tratarse de violaciones a los derechos humanos.

En el más reciente informe de la CEDH, correspondiente al año 2003, la simple suma de los casos atendidos no cuadra. El informe asegura haberlo hecho con 8,202 24 "usuarios", pero el cuadro de referencia que allí mismo lo desglosa realmente suma 7,584, hay una inconsistencia de 618 usuarios, resultado del error de repetir la cantidad de 903 en el rubro de "Jornadas por los Derechos Humanos", cuando en realidad tal cantidad corresponde al número de quejas calificadas como presunta violación a los derechos humanos y que dieron lugar a la integración de expediente. La cantidad correcta para el rubro de "Jornadas por los Derechos Humanos" es de 152125.

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

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

---

<sup>19</sup> Páginas 60-61 del Informe Anual 1993. Tales quejas provienen de 41 municipios especificados y de 8 que no lo hacen.

<sup>20</sup> Conviene precisar que en el mencionado informe solo se paginó hasta la número 47.

<sup>21</sup> Página 7.

<sup>22</sup> Página 11 del Informe Anual 1996.

<sup>23</sup> Página VIII del Informe Anual 1996.

<sup>24</sup> Página 71 del Informe Anual 2003.

<sup>25</sup> Página 79 del Informe Anual 2003.

### 3.2.3. Cifras contradictorias.

#### QUEJAS EN TRÁMITE DE AÑOS ANTERIORES.

De los 11 años de existencia de la CEDH, solo existen coincidencias entre los datos de las quejas en trámite de años anteriores (número 2 del cuadro 1) y las que quedan en trámite para el siguiente año (número 13) en apenas cinco ocasiones: los informes de 1994, 1998, 1999, 2001 y 2003, en donde coinciden las cifras con los informes que les anteceden. En los cinco informes restantes, sin considerar el primero desde luego, no hay coincidencia en tales cifras. La diferencia total asciende a 36 quejas como resultado de que el total de quejas que han quedado en trámite del año anterior suman 2,672 mientras que el total de quejas que quedan en trámite para el año siguiente suman 2,636 <sup>26</sup>.

#### *Primera administración de la CEDH, 1993-1996.*

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

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

#### *Segunda administración (1997-2000).*

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

---

<sup>26</sup> Tal cifra no considera las 561 que el informe del 2003 reporta haber dejado pendientes para el año 2004.

*Actual administración (2001 a la fecha).*

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

## RECOMENDACIONES EMITIDAS.

A pesar de que las recomendaciones son documentos específicos y que representan una de sus más importantes actividades aunque, contradictoriamente, es una de las menos frecuentes de la CEDH (solo el 5.16 % de las quejas presentadas concluyen con una recomendación), existen a lo largo de los informes publicados de la CEDH contradicciones significativas en relación al número de las mismas que, dependiendo cuál se utilice, pueden llegar a alterar los datos estadísticos.

En el informe del año 1993 aparecen dos cifras contradictorias referentes al total de recomendaciones emitidas: 2627 y 3228. Efectivamente, al cotejar las cifras con la “Síntesis de recomendaciones emitidas”<sup>29</sup>, se emitieron 32 recomendaciones, pero el resto de los datos estadísticos del informe como: quejas turnadas, quejas en trámite y el total de quejas recibidas se realizaron con la cifra equivocada, por lo que de utilizarse la cifra correcta los datos estadísticos manifestados en el propio informe son inconsistentes<sup>30</sup>.

Lo mismo ocurre en el Informe anual correspondiente a 1994, en el que de nuevo aparecen dos cifras contradictorias relativas al número de recomendaciones emitidas: 6231, y 6032. Esta última cifra coincide con la “Síntesis de las recomendaciones emitidas”<sup>33</sup>, pero al realizar el resto de las estadísticas del informe fue utilizada la cifra equivocada.

Y vuelve a ocurrir de nuevo en el Informe anual de 1999, donde hay dos cifras de recomendaciones contradictorias: 2534 y 3435. Esta última coincide con el desglose referente a las “Recomendaciones

---

<sup>27</sup> Página 7.

<sup>28</sup> Página 28.

<sup>29</sup> Páginas 13 a la 21.

<sup>30</sup> Lo anterior obligó a modificar el número de quejas que el propio informe reportaba como recibidas, que era de 429 (pág. 3). La confusión alcanza niveles extremos al cotejar tal cifra con un “Análisis de eficiencia acumulada” publicada en el informe de 1995, así como en un “Análisis Global del historial de quejas” aparecido en el informe de 1996 donde aparece otra cifra: 440 quejas recibidas, la cual tampoco es consistente con los datos reportados en 1993. El dato correcto debe ser 435 que corresponde a la suma de las 6 recomendaciones que no reportaba el informe anual del 93.

<sup>31</sup> Página 23. “Estadísticas de quejas concluidas”.

<sup>32</sup> Página 33. Recomendaciones emitidas durante los periodos 1993 y 1994, y su situación a la fecha.

<sup>33</sup> Páginas 44-64.

<sup>34</sup> Página 75.

<sup>35</sup> Página 7.

dirigidas a las diversas autoridades durante 1999” 36, pero nuevamente se utiliza la cifra incorrecta para realizar el resto de las estadísticas del informe.

Vuelve a ocurrir en el Informe Anual del 2001, hay 3 diferentes cifras de recomendaciones emitidas durante el año: 16 (Pág. 59); 27 (Pág. 68) y; 33 (Pág. 87). Pero para efectos de estadísticas de la propia CEDH, la cifra utilizada fue de 16 recomendaciones.

Otra inconsistencia que altera los datos relativos a las recomendaciones se refiere al número de recomendaciones emitidas y el número de autoridades a las que fue enviada una misma recomendación. Hay ocasiones en que, por estar involucrada más de una autoridad en un hecho violatorio de los derechos humanos, una misma recomendación se envía a dos o más autoridades. En la mayoría de los informes, no se numeran de manera diferente las recomendaciones emitidas a más de dos autoridades (1993-1999)<sup>37</sup>, y en todos ellos se da cuenta de la diferencia entre el número de recomendaciones emitidas y el de autoridades a las que les fueron dirigidas. Pero en la actual administración (2001-2003) en ocasiones se hace lo contrario, pues si una recomendación se dirige a más de dos autoridades se le asignan números distintos a las recomendaciones, no así al expediente de queja<sup>38</sup>, y con tales datos se elaboran las estadísticas generales. También existen recomendaciones emitidas sobre un mismo asunto aunque con números de expediente distintos, y dirigidas a la misma o distintas autoridades<sup>39</sup>. De tal forma que los propios informes resultan inconsistentes al dar diferentes cifras en los datos estadísticos generales y los desgloses por Visitaduría, tal y como ocurre en los informes anuales del 2001, 2002 y 2003.

En el Informe Anual del 2001, hay 3 diferentes cifras de recomendaciones emitidas durante el año: 16, 27 y 33 <sup>40</sup>. En el desglose de la página 68, la recomendación número 10/2001 se repite a dos autoridades distintas<sup>41</sup> porque se “reenvió”<sup>42</sup>, y las recomendaciones con número 2, 4, 17, 27, 28, 29 y 31 no aparecen. Sin embargo más adelante, cuando se detallan las recomendaciones por estado de cumplimiento<sup>43</sup>. Pero para efectos estadísticos del informe la cifra utilizada por el propio organismo fue de tan solo 16 recomendaciones.

---

<sup>36</sup> Página 93.

<sup>37</sup> En 1993: recomendaciones 27/93, 28/93, 29/93 y 30/93. En 1994: 02/94, 07/94, 09/94,10/94 y 17/94. En 1995:02/95, 09/95, 10/95 y 17/95. En 1996: 05/96 y 19/96. En 1997: la 11/97; En 1998: la 18/98. En 1999: la 34/99. Todavía en el informe del 2001, la recomendación número 10/2001 se repite a dos autoridades distintas sin por ello asignarle distinto número (Pág. 68 informe anual)

<sup>38</sup> Ver nota 34 para el informe del 2002 y la página 39 del informe del 2003.

<sup>39</sup> Recomendaciones 21/2001 y 22/2001, y las 25/2002 y 26/2001. Revista de la CEDH números 22 y 23, páginas 94-103 y 110-122.

<sup>40</sup> Págs. 59, 68 y 87 respectivamente.

<sup>41</sup> Procuraduría General de Justicia y Gobernador del Estado.

<sup>42</sup> Página 42 de la Revista de la CEDH, números 22 y 23.

<sup>43</sup> Págs. 87 a 126.

En el Informe Anual del 2002, los desgloses de las tres Visitadurías suman 13 recomendaciones 44. Pero más adelante, en dos casos, se asignan números distintos a una misma recomendación dirigida a autoridades distintas, por lo que entonces suman 15 45.

En el Informe Anual del 2003, no coincide la cifra de recomendaciones emitidas en el año pues en el desglose de las Visitadurías suman 15 46 y tanto la Presidenta como el rubro estadístico de las mismas informan de 20. La discrepancia radica en que al ver el cuadro que aparece en la página 39, hay una recomendación, con un mismo número de expediente (el QP-314/02), que fue dirigida a cinco diferentes autoridades y sin embargo se contabilizaron como si fueran distintas, al contrario de lo que anteriores administraciones hacían. A lo anterior se suma que en el desglose de la Tercera Visitaduría solo aparecen 2 47 recomendaciones, cuando en el informe de la Presidenta se afirma que fueron 7 48.

### **3.2.4. Imprecisión taxonómica de forma y fondo.**

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

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

La adecuada calificación de las quejas reviste una importancia capital, no sólo porque es determinante para que la investigación que realizará el Organismo sea exitosa, sino porque además

---

<sup>44</sup> Página 49. Y la suma de los desgloses de las páginas 4, 10 y 22 del Informe Anual 2002.

<sup>45</sup> Página 34 del Informe Anual 2002. La recomendaciones 01/2002 y 02/2002 remiten al mismo número de expediente, el N° Q-618/2000, y se emitieron al Presidente Municipal de San Luis Potosí, y al Presidente del Congreso del Estado respectivamente. Lo mismo sucede con las recomendaciones 14/2002 y 15/2002 que remiten a un mismo expediente, el N° QO-712/01, y se dirigieron al Director General de Protección Social y Vialidad y al Presidente Municipal de Ciudad Valles, respectivamente.

<sup>46</sup> Los desgloses por Visitaduría suman 15 (Págs. 100; 103; 114 y 122, con 12; 1; 2; y 0 ), pero la Presidenta (Pág. XVII) y la estadística de Recomendaciones y Seguimiento (p. 39) mencionan 20.

<sup>47</sup> Página 114 del Informe Anual 2003.

<sup>48</sup> Página XVIII del Informe Anual 2003.

las cifras y datos asociados a cada tipo de violación constituyen un indicador, si bien limitado, de la situación de los derechos humanos en la entidad.

Es tal la laxitud, subjetividad o arbitrariedad con la que se realiza tal tipificación al interior de la CEDH, que existen la impresionante cantidad de 182 distintos rubros, resultado de la inadecuada e imprecisa clasificación, la confusión entre la terminología penal del derecho interno y la terminología utilizada en los instrumentos propios de los derechos humanos, y el franco desconocimiento en la materia.

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

En ocasiones no hay uniformidad en la forma de clasificar la información estadística, tanto porque en algunos casos, entre un informe y otro, se omiten o se añaden nuevas formas de clasificación como los rubros de "quejas turnadas"<sup>49</sup> y "quejas canalizadas", que en algunos informes se consideraron dentro de las quejas recibidas, pero en otros no<sup>50</sup>. Igualmente ocurre con otro dato que, a partir del año 1996, fue incorporado bajo el rubro de "asesorías" u "orientaciones", y al año siguiente se añadió el de "casos atendidos" los cuales ofrecen consistencia aritmética de entonces al año 2000, pero en los 3 recientes informes de la actual administración de la CEDH existen inconsistencias y poca claridad en la forma en que se desglosa tal rubro <sup>51</sup>. Tal parece que dicho apartado solo tiene como finalidad "inflar" el número de casos atendidos por la CEDH, para aparentar un aumento en sus actividades y justificar así el notorio aumento de los recursos económicos otorgados a la CEDH durante la correspondiente administración gubernamental.

Todo ello redundo, de nuevo, en la obstaculización del análisis y la ausencia de parámetros para realizar un análisis cualitativo de la situación de los derechos humanos en la entidad por parte de la CEDH o de quien pretenda analizarlo utilizando la información proporcionada por ésta.

---

<sup>49</sup> Término utilizado en los informes de la primer administración (1993-1997) y que estadísticamente eran considerados dentro del rubro de "quejas recibidas"

<sup>50</sup> A partir del informe anual de 1997 aparece el rubro de "quejas canalizadas", pero no se contabilizan estadísticamente en las quejas recibidas.

<sup>51</sup> En los desgloses por Visitadurías se habla indistintamente de "asesorías proporcionadas" (Pág. 104), "orientación" (Pág. 115) o "Atención proporcionada" (Pág. 115)



### **3.2.4. Consideraciones finales**

El análisis de los 11 informes de la CEDH revelan que éstos privilegian la parte cuantitativa y estadística de su labor, pero lo hacen en medio de graves inconsistencias que les convierten en un galimatías numérico que esconde y evade el análisis cualitativo de la labor de la CEDH y, en general, de la situación de los derechos humanos en la entidad.

A lo largo de la existencia de la CEDH, los informes anuales de actividades han sido el principal mecanismo directo de rendición de cuentas hacia la sociedad. Por tanto, los informes representan el más importante vínculo entre los organismos estatales de derechos humanos y la ciudadanía en general. Es por ello preocupante que en sus informes la CEDH realice recuentos principalmente cuantitativos de las actividades de la institución. En ninguno de ellos se realiza algún diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en la entidad.

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

## Conclusión

En términos generales, la ley que describe y delimita la actividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 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.

Tomando en cuenta estos lineamientos, así como los documentos expuestos, se desprenden varias consideraciones sobre el desempeño de la CEDHSLP que pueden ser de utilidad para sugerir algunas vías de mejoramiento en el funcionamiento de las mismas.

En primera instancia la institución defensora de los derechos humanos examinada en el presente documento se advierte en el mejor de los casos una relación muy acotada con las OSC interesadas en el tema, e incluso un preocupante distanciamiento entre la CEDHSLP y aquellas organizaciones e instituciones académicas.

Según la legislación de la Comisión, el artículo 15, fracción VI señala entre las atribuciones del presidente "Celebrar convenios, acuerdos de colaboración, de coordinación o de diversa naturaleza con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones, en cumplimiento de sus fines..."<sup>52</sup>

El artículo 22 señala que la Secretaría Ejecutiva tiene entre sus obligaciones y atribuciones: "I. Proponer al Presidente de la Comisión Estatal y al Consejo, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos e instancias gubernamentales y no gubernamentales, estatales, nacionales e internacionales; II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Estatal con organismos públicos, sociales o privados, estatales, nacionales e internacionales, 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

---

<sup>52</sup> Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Consúltase <http://www.cedhslp.org.mx/>

de esto es que la legitimidad que debe caracterizar a todos los actos del ombudsman pierde peso – cuando no queda directamente en 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 la Procuraduría; 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 organismo público de derechos humanos. 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 CEDHSLP 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 Procuraduría 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 CDHSLP es la educación, está encargada de proteger estos derechos en la entidad. Si bien la Comisión es de los pocos organismos que tienen un área y programa especial de educación, y que hay actividades dirigidas a este rubro, falta mucho por establecer sobre todo en términos de incidencia social.

En este sentido, si bien hay disponibilidad de información respecto a las actividades de la CDHSLP en el rubro de educación, capacitación e información, es una información meramente cuantitativa. En contrapartida, la educación en derechos humanos debe representar un elemento esencial en el trabajo de la Comisión e ir más allá de la impartición de cursos y talleres. 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 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.

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.

En cuanto a la participación ciudadana se debe abrir espacios a organizaciones civiles comprometidas es una obligación que la Procuraduría 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

### Introducción

El trabajo realizado en San Luis Potosí, a partir de la experiencia de Martín Faz 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, es decir, con la efectividad de la institución a partir de un estudio puntual de los informes anuales que el ombudsman presenta de cara a la ciudadanía.

Resulta por demás interesante percatarse que si bien los informes anuales han devenido en una serie de relatos cuantitativos, dejando de lado información cualitativa acerca de la situación de los derechos humanos; son el instrumento con el que cuenta la ciudadanía para realizar una evaluación de las gestiones.

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.

A lo largo del siguiente **Análisis de la Gestión de la CEDH** y a través de los propios datos de los Informes Anuales se abordan una serie de indicadores para evaluar el trabajo realizado por dicho organismo público. Este trabajo continúa el análisis de la gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí, y que fuera retomado por el proyecto *Vigía Ciudadano del Ombudsman* de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. En aquella ocasión el análisis daba cuenta de los diez informes anuales publicados por la CEDH hasta la fecha (1993-2003). En el pasado *Encuentro Nacional “El Ombudsman como herramienta de participación ciudadana”*, celebrado en mayo del 2007 el análisis se amplió hasta el año 2005, y ahora se incluyen los informes anuales del 2006 y el 2007, con lo que se tiene la totalidad de los informes emitidos durante los quince años de existencia del organismo.

Los datos y el análisis son concluyentes respecto de que la gestión de la CEDH continúa presentando significativos niveles de rezago en la eficiencia terminal de las denuncias que le son presentadas, mismos que contrastan con el notorio aumento de recursos que hoy día representan 9 veces más que los de la primera de sus administraciones (1993-1997), y 4 más que los de la anterior (1997-2001).

Aunque se reconoce el avance y los esfuerzos de la CEDH-SLP en sus más recientes informes del 2006 y 2007, por modificar el formato y la relevancia de la información en ellos contenida, aún falta elaborarlos de manera más sustancial y menos formal, para mejorar el proceso de rendición de cuentas y transparentar la gestión de la CEDH, que aún impide tener mayor y más confiable información cualitativa sobre su desempeño particularmente en lo que se refiere al cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones, las conciliaciones, y la eficacia de las medidas precautorias.

Por otra parte, destaca la ausencia de indicadores de gestión cualitativos que permita realizar una evaluación integral del desempeño del organismo. Así, los informes de la institución, carecen de un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en la entidad, que permita evaluar y enmarcar el desempeño del organismo, particularmente en lo que se refiere a su posible impacto social. La ausencia de indicadores cualitativos de resultados, así como de indicadores cuantitativos y cualitativos de desempeño e impacto, representan una debilidad que el organismo debe abordar.

Respecto de la forma de conclusión de las denuncias presentadas ante la CEDH resalta:

- a) el alto promedio de asuntos que no requieren la realización de trámites o gestiones del Organismo (39.13 %);
- b) el bajo promedio en la emisión de recomendaciones (4.6 %);
- c) el alto promedio y aumento de indicadores negativos como el desinterés y desestimio del peticionario por continuar las denuncias ante el Organismo (22.5 %), y;

d) la ausencia de información relativa a los criterios y forma de cumplimiento de la principal causa por la que la CEDH concluye las denuncias que le presentan, las “conciliaciones” (33.5 %), y que resulta imprescindible para valorar su labor protectora en materia de derechos humanos

Este trabajo retoma y continúa el análisis de la gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí, que apareciera publicado a manera de colaboraciones periodísticas en *La Jornada de San Luis* en el año 2005<sup>53</sup>, con ocasión del proceso de renovación del titular del organismo, publicado también por el proyecto *Vigía Ciudadano del Ombudsman* de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. En aquella ocasión el análisis daba cuenta de los diez informes anuales publicados por la CEDH hasta la fecha (1993-2003). En el pasado *Encuentro Nacional “El Ombudsman como herramienta de participación ciudadana”*, celebrado en mayo del 2007 el análisis se amplió hasta el año 2005, y ahora se incluyen los informes anuales del 2006 y el 2007, con lo que se tiene la totalidad de los informes emitidos durante los quince años de existencia del organismo.

Este análisis de gestión de la CEDH potosina, aborda varios indicadores sobre desempeño que han sido tradicionalmente utilizados en estudios de naturaleza similar para el análisis de la gestión de organismos públicos de derechos humanos<sup>54</sup>, particularmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos. También se consideran una serie de indicadores que el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2005) proponen para evaluar la eficacia de los Institutos Nacionales de Derechos Humanos (INDH)<sup>55</sup>.

El análisis se realiza a partir de lo publicado en los informes anuales de la CEDH potosina, tanto en los mensajes del titular, los informes y recuentos de actividades del organismo, así como en la información estadística, y se inscribe en los esfuerzos ciudadanos por transparentar, vigilar y solicitar la adecuada rendición de cuentas a los organismos públicos, con la intención de que los indicadores y resultados del mismo sean pertinentes para la evaluación de tan importantes organismos públicos.

---

<sup>53</sup> Jueves 1º de febrero; viernes 11 de febrero; lunes 14 de febrero y martes 15 de febrero.

<sup>54</sup> Entre otros: Fundar, Proyecto Atalaya del ITAM, Comisión de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro", A.C.

<sup>55</sup> (2005). *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Geneve. Suiza



## 1. Marco teórico conceptual

De acuerdo con Ackerman (2007) que recoge aportes de diversos autores<sup>56</sup> el desempeño institucional de un organismo autónomo puede evaluarse mediante el análisis de, cuando menos, cuatro diferentes dimensiones:

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

---

<sup>56</sup> Bovens, 1998; Chibber, 2002; Maor 2004; March y Olsen 1972; Moe, 1984; Stigler, 1971; Barzelay, 1997; Moreno, Crisp y Shugart 2003.

4. El **impacto** en la sociedad. Cuando y cómo la sociedad se ve afectada de forma positiva (o negativa) como resultado del organismo.

Así, hay diversas formas de evaluar el desempeño institucional, de acuerdo a diferentes combinaciones de estas cuatro dimensiones. Barzelay (1997) establece tres modalidades: la auditoría tradicional que privilegia las 2 primeras: estructura y funcionamiento; la evaluación de programas, en cambio, las otras dos: los productos y el impacto; y una tercera que llama "auditoría del desempeño" o "evaluación al desempeño" que se sitúa en un punto medio, al abarcar toda la "cadena de valor" de la acción gubernamental incluyendo las 3 primeras dimensiones, pero realizando solo un análisis parcial del impacto.

En nuestro país, los análisis respecto de los organismos públicos de derechos humanos realizados por diversas instancias académicas y de la sociedad civil tales como, *Proyecto Atalaya* del ITAM, Proyecto "*Vigía Ciudadano del Ombudsman*" de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, Comisión de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. y el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro", A.C, entre otros, han puesto particular énfasis en el estudio de los resultados o productos de tales organismos, en atención a las atribuciones jurídicas que les otorga el diseño institucional: estructura interna, rendición de cuentas; o bien respecto de la calidad de sus productos tales como: programas de trabajo, informes, recomendaciones, procesos de conciliación o "solución amistosa", etc. Tales estudios son un importante aporte tanto teórico como metodológico al tema, aunque casi todos refieren a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Importantes aportes significan también los estudios realizados por organismos internacionales especializados en el tema, tanto de naturaleza interinstitucional como el *Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos* (ICHRP, por sus siglas en inglés) y la *Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (2005), así como los realizados por organismos no gubernamentales como *Human Rights Watch* (2008).

Desde la perspectiva internacional, el ICHRP y la OACNUDH (2005; 35) estiman que para evaluar y medir la eficacia de una INDH deben establecerse: a) **puntos de referencia** y b) **indicadores**.

Los puntos de referencia (*benchmarks*) son estándares que definen los atributos mínimos de las INDH relativos a su carácter y naturaleza, fundamento legal, integración y composición, mandato,

financiamiento, rendición de cuentas, etc. Son estándares normativos mínimos que deben lograrse, y que refieren a los llamados *Principios de París*<sup>57</sup>. Sirven para evaluar las características o atributos de las INDH y no para medir o indicar el nivel de su desempeño. Establecen, más bien, las condiciones mínimas que determinan si la institución cuenta o no con los elementos suficientes para lograr su mandato y propósito fundamental, que es la promoción y protección efectiva de los derechos humanos. De acuerdo con el ICHRP los puntos de referencia se relacionan con: (1) el carácter de la institución, (2) su mandato, y (3) su rendición de cuentas. (ICHRP 2005: 13).

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

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

Así, en el campo de los indicadores para evaluar el desempeño de una INDH se requieren de tres tipos, los cuales pueden tener naturaleza cuantitativa y cualitativa:

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

A lo largo de este análisis de la CEDH-SLP se retoman algunos de los indicadores que aparecen en los estudios anteriormente señalados, siguiendo el ordenamiento y esquema sugerido por el ICHRP y la OACNUDH en su estudio *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* (2005), por considerar que tiene una mayor claridad y niveles de desagregación aplicables a la institución estudiada.

---

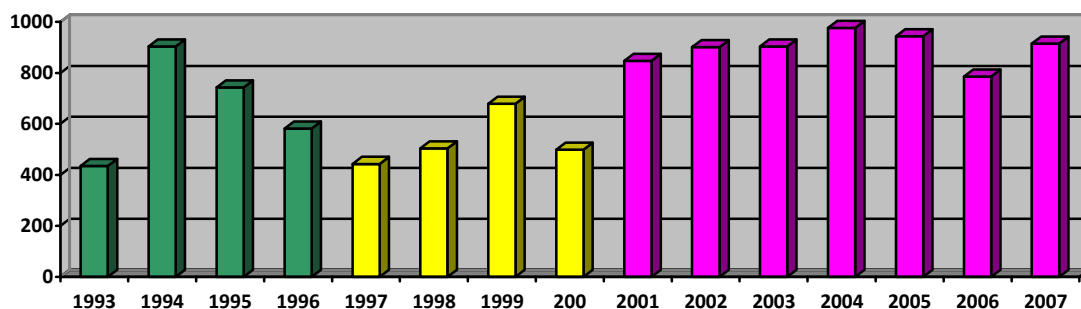
<sup>57</sup> Los *Principios de París* representan la principal fuente de estándares normativos para las INDH. Adoptados en un taller internacional que se celebró en París en 1991, marcaron el inicio de la cooperación y estandarización de las INDH a nivel internacional. Fueron avalados posteriormente tanto por la Comisión de Derechos Humanos como por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ICHRP 2005; 6)

Cabe aclarar que, dado que este análisis se realiza en base a los informes anuales de la CEDH-SLP, debe establecerse desde el principio que éstos, por su diseño y método de elaboración, solo establecen indicadores de medición de los *productos* de la institución, y en mucho menor proporción ofrecen elementos específicos para la evaluación del *desempeño*, y no aportan indicador alguno para la evaluación del *impacto*, por lo que indicadores referidos a la evaluación de tales dimensiones solo pueden ser resultado del análisis externo obtenido por el cruce y la ponderación de los datos que en los informes aparecen, así como por el análisis comparativo de los diversos informes anuales.

## 2. Indicadores de resultados.

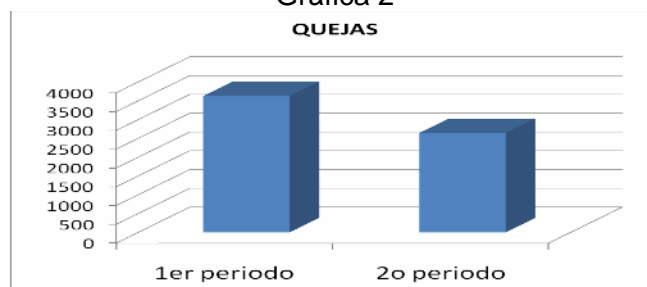
### 2.1 Quejas recibidas

- Gráfica 1 -



Cabe destacar que, en relación al informe del año anterior que solo abarcaba hasta el año 2005, en esta ocasión se observa una disminución del promedio de quejas durante el segundo periodo de la actual administración de la CEDH-SLP. Durante el periodo 2001-2004 tenía un promedio anual de 3,627 quejas recibidas, y en el periodo 2005-2007 asciende a solo 2,645, es decir una disminución del 27 %

- Gráfica 2 -



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

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

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

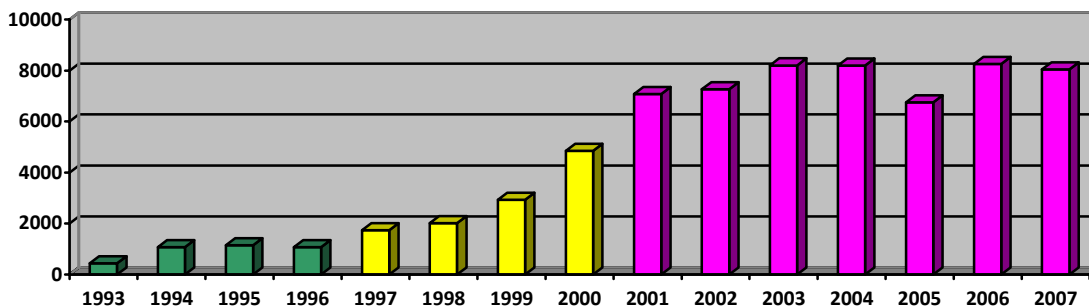
*Estos supuestos pueden ser correctos en algunos casos. Sin embargo, como hemos visto, estas estadísticas pueden apuntar hacia tendencias muy diferentes. Si aumenta el número de quejas, por ejemplo, la primera interpretación lógica sería que las violaciones de derechos humanos van en aumento. Esto no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

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

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

## 2.2 Casos atendidos

- Gráfica 3 -



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

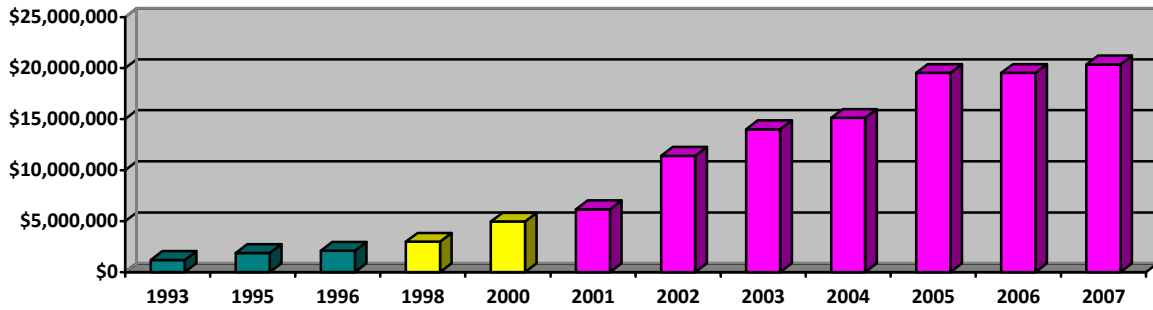
Además, también debe considerarse que las primeras administraciones solo contaron con una Visitaduría General, y que a partir del 2001 se amplió a dos más: la Segunda Visitaduría para la atención de pueblos indígenas con sede en Ciudad Valles, y la Tercera Visitaduría que asumió los programas penitenciarios<sup>58</sup>. Para el 2003, se integró la Cuarta Visitaduría para la atención de migrantes y sus familias<sup>59</sup> con sede en Matehuala. Lo anterior supuso un considerable aumento presupuestal.

## 3.3 Evolución presupuestal.

- Gráfica 4 -

<sup>58</sup> Informe del 2001. Págs. 10-11. La 2ª Visitaduría inició en junio, y la 3ª. en agosto.

<sup>59</sup> Informe del 2003. Pág. XII.



Como se puede apreciar, el incremento presupuestal ha crecido en una proporción comparativa mucho mayor al del promedio de recepción de quejas, particularmente durante la actual administración. Hay años para los que no aparece información presupuestal en el respectivo informe anual:

- Cuadro 1-

1ª Administración			
1993	1994	1995	1996
\$1.190.050	ND	\$1.886.705	\$2.103.705
2 a. Administración			
1997	1998	1999	2000
ND	\$3.000.000	ND	4,964,890
Administración actual			
2001	2002	2003	2004
\$6.172.960	\$11.400.000	\$12.800.000	\$14.707.714
2005	2006	2007	
\$16.535.218	\$19,536,199	\$20,357,681	

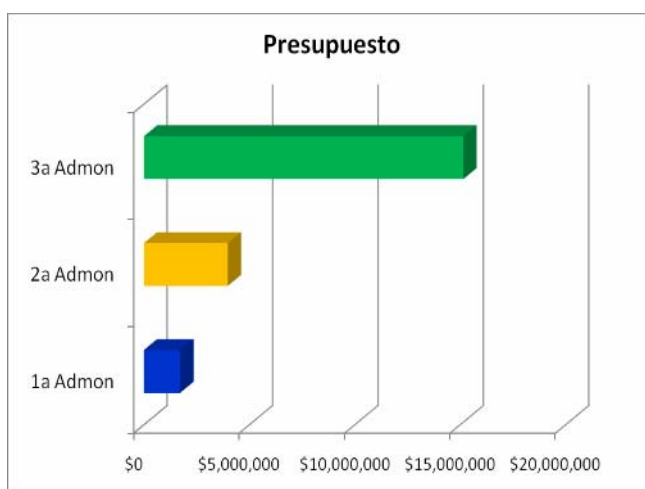
Dada la ausencia de datos para algunos de los años y periodos administrativos de la CEDH-SLP, en base a la información disponible, el promedio de recursos financieros de cada administración ha sido el siguiente:

- Cuadro 2 -

PERIODO	PROMEDIO ANUAL
1ª Administración 1993-1997	\$ 1,726,820
2ª. Administración 1997-2001	\$ 3,982,445
Actual administración 2001-2005	\$15,159,728

Una vez obtenido el promedio por periodo, puede hacerse un análisis comparativo entre las diversas administraciones:

- Gráfica 5 -



Hoy día la CEDH-SLP cuenta con un presupuesto casi 9 veces superior al de la primera administración, y casi 4 veces superior al de la segunda administración. Un comparativo del aumento proporcional acumulado, respecto del número de casos atendidos, quejas recibidas y concluidas, con la proporción acumulada del aumento de los recursos financieros es un indicativo sobre el desempeño de la institución<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Evidentemente la labor de la CEDH no se limita tan solo a la recepción de quejas y su conclusión, toda vez que también ofrece asesorías, realiza eventos de capacitación, inspecciona centros carcelarios, da conferencias, realiza algunas publicaciones, etc. Sin embargo el dato de las quejas recibidas y la conclusión de las mismas, es el único indicador que se refleja en la totalidad de los informes publicados. Las asesorías, por ejemplo, no aparecieron en los informes sino a partir del cuarto informe de actividades. Tanto de las asesorías como de otros rubros de actividades que realiza la CEDH no existe una información sistemática que permita realizar algún tipo de análisis global, ni cuantitativo o cualitativo. Las quejas recibidas y su conclusión, en cambio, sí permiten tal análisis, con el reconocimiento de que si bien no es la actividad exclusiva de la CEDH, sí es de las más importantes y relevantes.

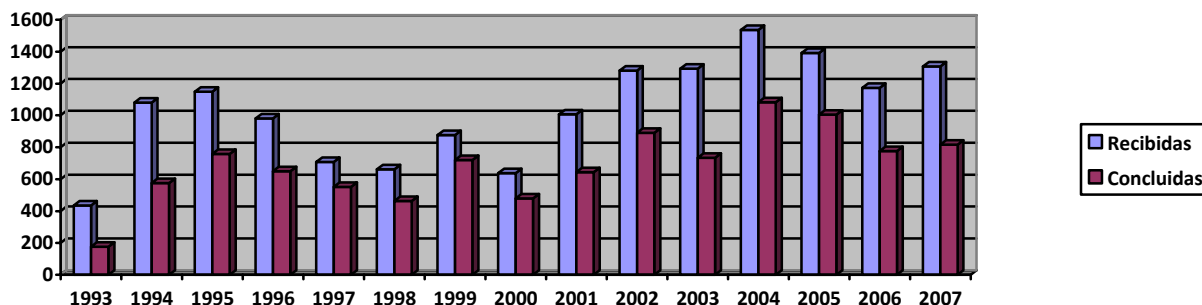


### 3. Indicadores de desempeño

#### 3.1 Eficiencia terminal

##### 3.1.1. Quejas recibidas contra quejas concluidas.

- Gráfica 6 -



La comparación entre quejas recibidas y aquellas que han sido “concluidas” en los términos que señala el artículo 114 del Reglamento de la CEDH<sup>61</sup>, y de las que quedan en trámite para los años siguientes refleja que, de manera global, solo se concluyen el 66.5 % y que existe un *rezago en la eficiencia terminal global* de la institución del orden del 31.7 %.

- Cuadro 3 -

	1993-2007	%
QUEJAS RECIBIDAS	15,509	100
QUEJAS CONCLUIDAS	10,318	66.5

<sup>61</sup> Cabe considerar que la actual administración, que ya está en un segundo periodo, ha incluido tres formas de conclusión que no aparecían en las anteriores: 1.- "*Quejas concluidas según el Art. 33 de la Ley de la CEDH y 19 de su reglamento*", a partir del informe del 2002, y se refieren -por lo general- a quejas de cuya competencia es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o algún otro organismo público de otra entidad, la cifra asciende a 389 en cuatro años. 2.- "*Gestiones resueltas inmediatamente*", rubro aparecido en los Informe del 2004 y 2005, y da cuenta de 395 en dos años, sin indicar la naturaleza de las mismas. 3. "*Gestiones con integración de expediente*". este rubro aparece en los informes anuales 2006 y 2007, y da cuenta de 748 expedientes. Tales rubros, que suman 1,532 “quejas”, no son considerados estadísticamente para este estudio dentro de las quejas recibidas, ni las concluidas.

EN TRÁMITE PARA EL AÑO SIGUIENTE	4,917	31.7
TURNADAS	274	2

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

- Cuadro 4 -

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

Considerando que, en el estudio del año anterior, para el periodo 1993-2005 vemos un aumento del 1.37% en el *rezago en la eficiencia terminal global* de organismo.

En relación al informe del año anterior que solo abarcaba hasta el año 2005, al incluir los datos recientes del 2006-2007 y hacer un comparativo se observa una disminución en el promedio de quejas concluidas, y un aumento en las quejas que continúan en trámite para el año siguiente.

- Cuadro 5 -

	93-05	%	93-07	%
QUEJAS RECIBIDAS	13,032	100	15,509	100
QUEJAS CONCLUIDAS	8,725	67	10,318	66.5
EN TRÁMITE PARA EL AÑO SIGUIENTE	4,033	30.9	4,917	31.7
TURNADAS	274	2.1	274	2

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

- Gráfica 7 -



Como bien señala el estudio del ICHRP y la OACNUDH (2005) la conclusión de que una alta proporción de casos resueltos, en este caso “concluidos”, indique éxito o fracaso, a primera vista pareciera menos cuestionable que la de suponer que al aumento o la disminución de quejas esté vinculada con el impacto o el diagnóstico de la situación de los derechos humanos en la región. *Sin embargo -nos advierte- se basa en otro supuesto: que la resolución de quejas es la mejor manera de afrontar problemas de derechos humanos. Pero este supuesto también es cuestionable.* (ICHRP 2005; 34). En todo caso las INDH deben proporcionar otro tipo de información que permita ver la eficacia de tales resoluciones en atención a evaluar si la “resolución” de la queja ha significado la reparación del daño, y la satisfacción las legítimas expectativas de los denunciantes. No debe soslayarse u olvidarse que: *“el derecho a una reparación después de sufrir una violación de los derechos es en sí un derecho fundamental. Abarca el acceso a la justicia, la reparación de un daño sufrido y el acceso a información objetiva acerca de las violaciones. La reparación toma la forma de una restitución (regreso a la situación que imperaba antes de que ocurriera la violación), rehabilitación y/o indemnización (material)”.* (ICHRP 2005; 26)

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

*(basadas en los datos cuantitativos) solamente reflejarán una parte de la realidad.*  
(ICHRP 2005; 35)

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

### 3.1.2. Conclusión de los expedientes de denuncia.

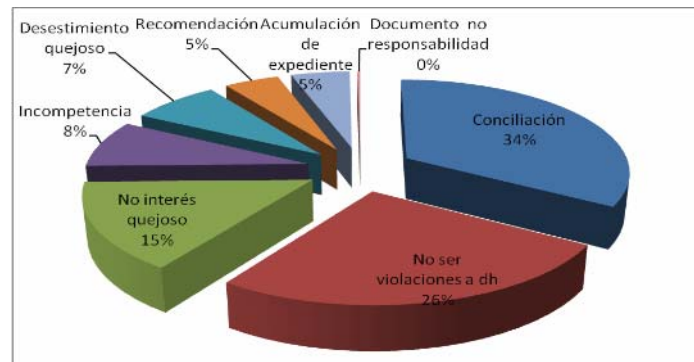
Otro indicador eficaz para evaluar la eficiencia terminal de la CEDH se refiere a la forma en que ésta concluye las denuncias que le son presentadas. El acumulado relativo a la forma en que han sido concluidas el total de quejas presentadas a la CEDH, de acuerdo a los quince informes publicados aparece en el siguiente cuadro:

- Cuadro 6 -

CAUSA DE CONCLUSIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA 1993-2007		
Conciliación	3,311	33.51 %
Por no ser violación a derechos humanos	2,576	26.07 %
Desinterés del quejoso	1,490	15.08 %
Por no ser competencia de la CEDH	804	8.14 %
Desestimación del quejoso	735	7.44 %

Acumulación de expediente	486	4.92 %
Recomendación	455	4.6 %
Documento de no responsabilidad	24	0.24 %

- Gráfica 8-



En comparación con el periodo anterior analizado en el estudio el año anterior, hay un aumento en: a) el número de conciliaciones; b) desinterés del quejoso; c) desestimamiento del quejoso, y; d) acumulación de expedientes:

- Cuadro 7 -

	93-05	93-07
Conciliación	32.25 %	33.51 %
Desinterés del quejoso	14.83 %	15.08 %
Desestimamiento del quejoso	7.20 %	7.44 %
Acumulación de expediente	4.74 %	4.92 %

Y hay, en cambio, una disminución en: a) los asuntos que no son violación a los derechos humanos; b) los casos de incompetencia de la CEDH; c) la emisión de recomendaciones y; d) elaboración de documentos de no responsabilidad:

- Cuadro 8 -

	93-05	93-07
Por no ser violación a derechos humanos	26.74 %	26.07 %
Por no ser competencia de la CEDH	9.25 %	8.14 %
Recomendación	4.71 %	4.6 %
Documento de no responsabilidad	0.28 %	0.24 %

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

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

- Cuadro 9 -

<b>CAUSA CONCLUSIÓN DE EXPEDIENTES 1993-2005</b>		
Por no ser violación a DDHH	<b>26.07 %</b>	<b>39.13 %</b>
Incompetencia de la CEDH	<b>8.14 %</b>	
Acumulación de expediente	<b>4.92 %</b>	
Desinterés del quejoso	<b>15.08 %</b>	<b>22.52 %</b>
Desestimación del quejoso	<b>7.44 %</b>	

Recomendación	4.6 %	38.34 %
Conciliación	33.5 %	
Docto de no responsabilidad	0.24 %	

¿Cuáles de las causas de conclusión de las quejas por parte de la CEDH sí implican trabajo? La principal de todas, sin duda, son las recomendaciones. Pero éstas solo representan el 4.6 % del total. Si se compara con el total de quejas recibidas, solo el 2.9 % se convierte en una recomendación; y de considerar el total de "casos atendidos" la cifra no llega ni al 1 %.

En segundo lugar, en cuanto a carga de trabajo, estarían las "conciliaciones" (33.51 %) y los documentos de no responsabilidad (0.24 %). Ambas suponen investigación, trámites y gestiones que las lleven a buen término, particularmente las primeras. Sin embargo deben realizarse una serie de consideraciones sobre las "conciliaciones" que dice realizar la CEDH.

A pesar de la elevada cifra de expedientes concluidos por "conciliación" que hace que esta sea la primera causa de conclusión, los informes anuales nada explican sobre los criterios la forma y la fecha en que cada expediente se dio por cumplido; tampoco indican si los quejosos dieron su expreso consentimiento para la conclusión dichos expedientes o si efectivamente fue reparado el daño a los afectados. Del total de 3,311 quejas concluidas mediante "conciliación", solo se conoce una síntesis del contenido de 182 que corresponden a: 55 del periodo 1993-2005<sup>62</sup>; 75 del informe del 2006 y; 52 del 2007.

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

Menos aún dan cuenta los informes del momento y la forma en que dichas autoridades dieron cumplimiento a los compromisos asumidos mediante la conciliación. Esta información resulta

---

<sup>62</sup> 29 propuestas de conciliación del Informe de 1996, 21 del Informe de 1998, y 5 del informe del 2005 relativas tan solo a la 2ª. Visitaduría, de las otras tres no aparece síntesis, tan solo un listado con números de expediente de queja, autoridad y una fecha sin referencia para aclarar si es la de presentación de la queja, de la realización de conciliación o de la fecha en que para la CEDH tal conciliación quedó debidamente satisfecha y/o concluida..

indispensable para determinar si en todos los casos las expectativas legítimas de los peticionarios fueron satisfechas antes de dar por concluido el expediente por esta causal. Dado que la normatividad establece que cuando no se cumple con una conciliación en los términos acordados, la CEDH procederá a elaborar el proyecto de recomendación, habría que suponer que el Organismo aplicó siempre esta norma. Si esto es así, habría que decirlo y de lo contrario, debería señalarse que está pendiente la emisión de recomendaciones sobre el particular. Pero nada hay de ello en los informes.

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

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

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

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

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



- Expediente CEDH-2VQ-907/205 del 2006 por acoso y abuso sexual a una intendenta por parte de directivos de una escuela primaria en la comunidad de Toco, Municipio de San Antonio. La actuación de la dependencia consistió en intervenir en torno a la integración del expediente administrativo en la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (SEGE). (Informe Anual 2006: 70)
- Expediente CEDH-2VQ-226/06. Tratos crueles, inhumanos y degradantes. La conciliación consistió en la lectura de una *conminación* a la corporación policiaca municipal de Tamasopo, que “*deberá contener un exhorto a evitar la violencia como medio de sometimiento*”, y una notificación que “*deberá ser leída por el superior jerárquico en privado*” y firmada de enterado, y una copia deberá remitirse a la CEDH. (Informe Anual 2006: 68)
- Expediente CEDH-2VQ-027/06. Tortura (Informe Anual 2006: 71)
- Expediente CEDH-2VQ-005/06. Tratos crueles inhumanos y degradantes (Informe Anual 2006: 138)
- Expediente CEDH QP-655/05. Violación a la integridad física y seguridad personal. (Informe Anual 2006: 143)
- Expediente CEDH QP-406/05. Violación al derecho a la integridad y seguridad personal. (Informe Anual 2006: 144)
- Expediente CEDH QP-075/06. Violación al derecho a la integridad y seguridad personal. (Informe Anual 2006: 145)
- Expediente CEDH QP-076/06. Violación al derecho a la integridad y seguridad personal. (Informe Anual 2006: 145)
- Expediente CEDH-2VQO-750/05. Violación sexual. (Informe Anual 2006: 142)

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

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

Debe reconocerse que los recientes informes del 2006 y 2007 ofrecen mayores y mejores elementos de transparencia en materia de las propuestas de conciliación, toda vez que no solo realizan una relación de las mismas sino, además -sobre todo el más reciente informe-, una breve descripción que contribuye a transparentar el procedimiento y valorar su eficacia. La dependencia debe vigilar el apego a la normatividad en materia de las propuestas de conciliación, pues una práctica contraria a ello puede convertirse en un mecanismo que opera contra las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

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

- Cuadro 10 -

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

Resalta la notoria disminución del promedio de recomendaciones emitidas por la actual administración. Considerando que sus recursos representan 9 veces más que los de la primera, y 4

más que los de la anterior, y que el número de Visitadurías se ha cuadruplicado, el bajo porcentaje de recomendaciones emitidas actualmente por la CEDH-SLP es contrastante.

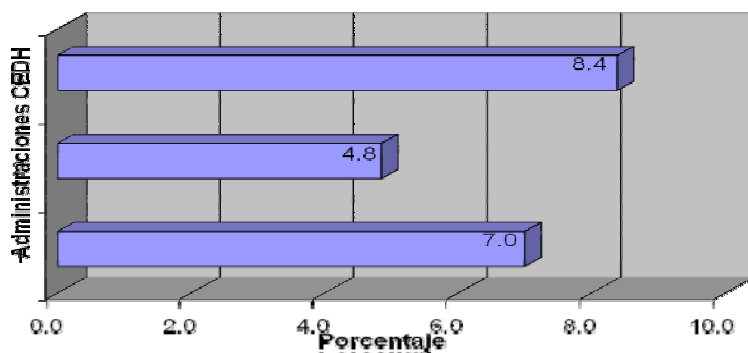
Disminución en el promedio de recomendaciones emitidas y aumento en el desestimiento de los peticionarios, son dos de los indicadores negativos en los que sobresale la actual administración de la CEDH como puede apreciarse en el comparativo del cuadro anterior, y en las siguientes gráficas:

-Gráfica 9-



-Gráfica 10-

### Desestimamiento quejoso



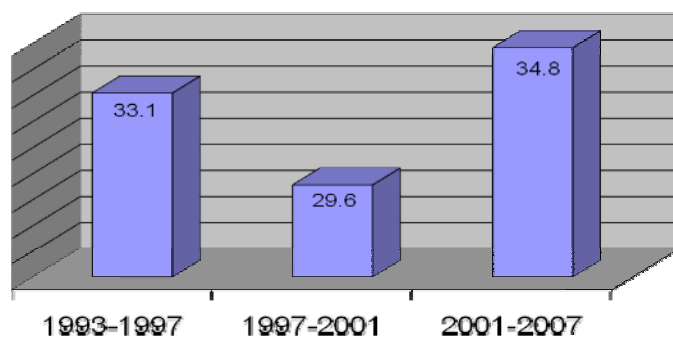
En cambio, la actual administración resulta mejor librada con el menor índice de quejas para las que resulta incompetente (5.3%), aunque ello depende en sentido estricto de la naturaleza de las denuncias presentadas por el peticionario.

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

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

-Gráfica 11-

### Conciliaciones por periodo -Porcentaje promedio-



Si, en términos generales, el 40% de las causas de conclusión de las quejas que realiza la CEDH no implican la realización de gestiones y trámites pues no se tratan de violaciones a los derechos humanos o no son competencia de la CEDH (cuadro 9), resulta preocupante que otro porcentaje no menor de quejas, el 22.5 %, se resuelva por desinterés (15.08%) y por desestimiento del peticionario (7.44%).

Ambas causas de conclusión merecen algunas consideraciones. Bien puede ser que tales actitudes se deban a una decisión personal de retractarse o desentenderse del trámite, lo cual no es responsabilidad de la CEDH. Pero debe considerarse también que el denunciante se viera orillado a desentenderse del procedimiento o compelido de una u otra forma a desistirse. El peticionario pudo adoptar estas actitudes a pesar de haber sufrido un atropello a sus derechos humanos, situación en la cual podría presumirse que estimó no convenirle continuar con el procedimiento ya sea porque no quería verse envuelto en problemas con la autoridad cuyo acto denunció, o porque el trato que la CEDH dio al asunto no garantizaba la protección de su seguridad ni la de sus derechos, o porque el procedimiento se estancó o se volvió engorroso, lento y poco prometedor en cuanto a sus finalidades de protección, sanción o reparación. La CEDH no ofrece en sus informes anuales dato alguno que permita conocer las circunstancias en las que fueron concluidos los expedientes por falta de interés y por desistimiento. Dicha información resulta indispensable para determinar, no las razones por las que los quejosos se desentendieron o se desistieron, sino la idoneidad de las acciones que la CEDH adoptó para impedir que quedaran insatisfechas las legítimas expectativas de los denunciantes. Conocer las circunstancias en las que se concluyeron dichos expedientes son imprescindibles incluso para descartar que algunas acciones u omisiones del propio organismo en la tramitación de los expedientes respectivos, pudieran estar en el origen de la actitud del quejoso hacia el procedimiento iniciado a su solicitud.

Al igual que en el anterior apartado respecto de la eficiencia terminal, cabe aquí el señalamiento respecto de la necesidad de que la dependencia ofrezca otro tipo de información que permita evaluar y medir la eficacia de las formas de conclusión para valorar si la forma en que se concluyó la queja, particularmente para el caso de las conciliaciones y las recomendaciones, significó la efectiva reparación del daño, así como la satisfacción de las legítimas expectativas de los denunciantes. No debe soslayarse u olvidarse que: *“el derecho a una reparación después de sufrir una violación de los derechos es en sí un derecho fundamental. Abarca el acceso a la justicia, la reparación de un daño sufrido y el acceso a información objetiva acerca de las violaciones. La reparación toma la forma de*

*una restitución (regreso a la situación que imperaba antes de que ocurriera la violación), rehabilitación y/o indemnización (material)”. (ICHRP 2005; 26)*

De nuevo, conviene recordar la advertencia de que si no se enfrenta sistemáticamente toda la problemática de las violaciones a los derechos humanos, pueden surgir más víctimas -y finalmente- más quejas individuales “satisfactoriamente” resueltas o concluidas, y que tal indicador bien puede representar un fracaso de las políticas de la institución defensora de los derechos humanos. (ICHRP 2005; 35)

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

### **3.2. Emisión de recomendaciones**

De entrada, resulta grave el hecho de que existan graves inconsistencias estadísticas, sin entrar siquiera al análisis cualitativo de las mismas. A lo largo de los trece informes anuales de la CEDH analizados en el presente estudio, las cifras de recomendaciones son contradictorias. En los años 1993, 1994, 1999, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 aparecen por lo menos dos diferentes cifras que, al cotejar con las síntesis de recomendaciones de los tres primeros puede advertirse cual es la cantidad real que se emitieron, pero para efectos estadísticos de los propios informes fueron utilizadas las cantidades incorrectas. En los cuatro restantes, la cifra debe ser cotejada bien con las estadísticas relativas al seguimiento de las recomendaciones, de las autoridades a las que les fueron enviadas, o las síntesis de recomendaciones que aparecen en los desgloses de las distintas Visitadurías, pero aún así los datos también presentan contradicciones e inconsistencias.

Además de los errores aritméticos simples y llanos en el conteo de la recomendaciones, y de las confusiones estadísticas, otra de las causas de las inconsistencias en los datos de tan importante indicador se debe al cambio de criterios para clasificar, ordenar y numerar las recomendaciones, ya que de 1993 hasta marzo del 2001 a las recomendaciones dirigidas a dos o más autoridades se les consideraba estadísticamente como una sola, pero de entonces a la fecha se hace lo contrario <sup>63</sup> por lo que aparece un número mayor de recomendaciones de las que verdaderamente se emitieron <sup>64</sup>. Si el bajo porcentaje de quejas que llegan a convertirse en recomendación (4.6 %) es ya un indicador del pobre desempeño de la CEDH, la inconsistencia de sus propios datos añade otro factor negativo.

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

- Gráfica 7 -



La disminución en el número de recomendaciones ya ha sido considerada por la OACNUDH en su diagnóstico sobre México (2003), como un indicador negativo en el desempeño del sistema

<sup>63</sup> Por ejemplo, en el informe del 2004 las estadísticas de la CEDH y los desgloses por Visitaduría (Págs. 136, 139, 146 y 155) consideran 32 recomendaciones emitidas, que en realidad solo son 27 pero dirigidas, supuestamente, a 32 autoridades, pues las número 02, 04 y 19 fueron emitidas para 2, 3 y 2 autoridades distintas. De hecho el número oficial de recomendaciones del año concluye con la número 27 (Págs. 66 y 67), y en su propio mensaje la Presidenta afirma que se emitieron 27 (Pág. XI). Peor aún, al sumar el desglose de recomendaciones aparecido en las páginas 66 y 67, tampoco suman 32 autoridades, sino solo 31. Año con año desde el 2001 se repiten inconsistencias similares.

<sup>64</sup> Entre errores, confusiones y doble numeración de las recomendaciones, la suma del total aparecido en los informes analizados asciende a 428 presuntas recomendaciones, 38 más que las efectivas 390.

ombudsman, de tal forma que urgió a las comisiones públicas de derechos humanos del país a desarrollar “plenamente” su mandato mediante, entre otras cosas, la emisión de un mayor número de recomendaciones (OACNUDH 2003; 9), constatando el hecho notorio de la forma en que ha disminuido el número de recomendaciones emitidas por los *ombudsman*, sin que ello corresponda a un menor número de violaciones. Entre las recomendaciones que realiza el diagnóstico destaca la importancia que las recomendaciones, y un mayor número de emisión de las mismas, tienen para promover una cultura de los derechos humanos.

Cabe considerar que no existen indicios de que el criterio para la emisión de recomendaciones de la CEDH se haya realizado o realice actualmente de acuerdo a casos paradigmáticos, lo que podría justificar -en cierto modo- la disminución en el número de recomendaciones. Todo parece indicar que las recomendaciones son el resultado de casos individuales y, hasta cierto punto, aislados o desvinculados de un contexto más amplio<sup>65</sup>. En buena medida se debe a la falta de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en la entidad, pero también a autolimitaciones de la propia CEDH-SLP en el tratamiento de los casos. Resalta el pobre tratamiento que la dependencia a dado a una serie de violaciones a los derechos humanos con motivo de represión de la que han sido objeto los activistas en contra de la instalación de un proyecto minero impulsado por la Minera San Xavier, filial de una empresa canadiense transnacional, en donde la propia CEDH-SLP ha emitido varias recomendaciones individuales, otra de carácter administrativa y ambiental, así como emitido medidas precautorias e iniciado quejas. Sin embargo la institución no las ha vinculado entre sí para enmarcarlas en un contexto más amplio, a pesar de que los afectados lo han solicitado explícitamente en sus solicitudes de queja<sup>66</sup>.

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

A tan pobres e inconsistentes datos estadísticos respecto de las recomendaciones emitidas por la CEDH, debe considerarse ahora el presunto seguimiento en el cumplimiento de las mismas. El

---

<sup>65</sup> Capítulo VII, artículos 119 a 131 del Reglamento de la CEDH-SLP

<sup>66</sup> Escrito de queja del 5 de octubre del 2005, que dio origen a la Recomendación 17/2006, del 11 de octubre del 2006.



reglamento de la CEDH establece siete diferentes criterios para calificar el cumplimiento de las recomendaciones que van desde la no aceptación de la misma hasta diversos matices de aceptación.

- Cuadro 11 -

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

En algunos de los informes de la CEDH aparecen datos estadísticos respecto de lo anterior y su presunta evolución, más no existe respaldo que documente públicamente el seguimiento puntual y sistemático del cumplimiento de las recomendaciones. Tampoco se informan adecuadamente los criterios para determinar qué esfuerzos se hicieron para dar seguimiento al cumplimiento. Ello bien puede constituir una práctica que desprotege al denunciante, limitándolo en el ejercicio efectivo de las medidas de protección que existen y que contraviene la naturaleza y fundamento de un organismo público de derechos humanos.

El simple análisis de la naturaleza de los criterios utilizados para clasificar el cumplimiento de las recomendaciones nos permite establecer que pueden considerarse como indicadores negativos los referentes al: a) cumplimiento parcial (34.7%); b) no aceptadas (18.5%); c) sin pruebas de cumplimiento (13.8%) y; d) cumplimiento insatisfactorio (1.6%). De tal forma que estos indicadores negativos representan el 68.6% de la forma en que las autoridades dan “cumplimiento” a las recomendaciones emitidas por la CEDH-SLP. Los indicadores que positiva y plenamente permiten asegurar un eficaz cumplimiento de las recomendaciones ascienden tan solo al 31.4%. Cabe aclarar que los datos relativos al cumplimiento de las recomendaciones tienen una naturaleza dinámica que no necesariamente se refleja en los datos estadísticos que los informes muestran, toda vez que los informes dan razón del estado que guardan al momento de su elaboración en una determinada fecha de periodicidad, en este caso, anual. Así, las recomendaciones que al final de un año guardaban un

cumplimiento insatisfactorio o parcial, pueden evolucionar ha un cumplimiento total en un lapso de tiempo indeterminado. Esto puede incluir incluso a las recomendaciones no aceptadas. Sucede, como bien señala el ICHRP y la OACNUDH (2005), que la única manera de comprender adecuadamente complejos procesos legales y procesuales, sin mencionar los de carácter social o político, es mediante el análisis cualitativo. *En el mejor de los casos, las mediciones cuantitativas ofrecen fotografías de cómo están las cosas en un momento dado; en el peor de los casos, engañan porque no reflejan los procesos dinámicos del cambio.* (ICHRP 2005; 29). Así, no deja de ser significativo que la “fotografía”, al momento de la elaboración de los informes, respecto de la forma en que las autoridades dan cumplimiento a las recomendaciones tenga un carácter marcadamente negativo, debería llevar a la institución a implementar un mejor y más eficiente mecanismo y sistema de seguimiento de las recomendaciones, que aporte indicadores cuantitativos que faciliten la medición de la magnitud de la actividad y su desarrollo, así como de indicadores cualitativos que permitan valorar el cumplimiento de sus recomendaciones. De otra forma, y como ya se ha indicado anteriormente, la sola emisión de recomendaciones, sin un tratamiento sistemático y estructural de las mismas, bien puede ser un indicador negativo que represente un fracaso de las políticas de la institución defensora de los derechos humanos. (ICHRP 2005; 35)

Al igual que en los antecedentes apartados respecto de las quejas recibidas y sus formas de conclusión (eficiencia terminal), así como de los procedimientos de conciliación, cabe aquí también el señalamiento respecto de la necesidad de que la dependencia ofrezca otro tipo de información que permita evaluar y medir la eficacia de las recomendaciones, tanto para la reparación del daño (ICHRP 2005; 26), como en el impacto que éstas tienen en la situación de los derechos humanos en la entidad

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

La inadecuada o por lo menos limitada y restringida información ofrecida en sus informes impide conocer la eficacia y pertinencia de buena parte de las actuaciones que la CEDH realiza para la observancia, protección, defensa y promoción de los derechos humanos en relación a la emisión de

sus propias recomendaciones. La transparente y adecuada información sobre el desempeño y actuar de la CEDH es tan importante como su gestión misma. En este sentido es necesario que el Organismo aporte información pública y accesible que permita hacer una valoración cualitativa de su función.

### 3.3. Medidas precautorias.

En los años recientes<sup>67</sup>, la CEDH-SLP ha introducido un mecanismo de defensa y protección de los derechos humanos que, en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, han revelado ser un instrumento de excepcional importancia y eficacia en la protección de los derechos humanos: las medidas precautorias, preventivas o cautelares.

- Cuadro 12 -

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

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

- *Expediente CEDH-QP-205/206: por el temor de un interno a ser afectado en su integración física y seguridad personal por otro interno, con la aquiescencia de un*

<sup>67</sup> A partir del Informe Anual del 2005

*mando superior y custodia. El interno se tranquilizó gracias a la intervención de la Comisión.* (Informe Anual 2006: 84)

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

(Nota: subrayado añadido)

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

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

### 3.4. Clasificación de las quejas y violaciones a los derechos humanos

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

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

### **Conclusiones**

De los datos aportados y el análisis realizado en estas colaboraciones se pueden obtener algunas conclusiones sobre el desempeño de la CEDH:

7. Su gestión continúa presentando significativos niveles de rezago en la eficiencia terminal que contrastan con el notorio aumento de recursos y personal, particularmente en la actual administración.

8. Se reconoce el avance y esfuerzo por parte de la CEDH-SLP en sus más recientes informes del 2006 y 2007, por modificar el formato y la relevancia de la información en ellos contenida, aún falta elaborarlos de manera más sustancial y menos formal, para mejorar el proceso de rendición de cuentas y transparentar la gestión de la CEDH, que aún impide tener mayor y más confiable información cualitativa sobre su desempeño particularmente en lo que se refiere al cumplimiento, seguimiento y eficacia de las recomendaciones, las conciliaciones, y las medidas precautorias.
9. Si bien, en los recientes informes del 2006 y 2007 el contenido estadístico y cuantitativo que predominaba en ellos tiende a tener menor relevancia, en beneficio de otro tipo de información más relevante, continúan apareciendo algunas inconsistencias estadísticas, particularmente en lo referente a las recomendaciones, que ponen en duda la calidad de su información y desempeño.
10. En cuanto a los indicadores de resultados, continúan manifestándose algunos datos que revelan un deficiente desempeño, resalta: *a)* el alto promedio de asuntos que no requieren la realización de trámites o gestiones de la CEDH (39.13%); *b)* el bajo promedio en la emisión de recomendaciones (4.6%); *c)* el alto promedio y aumento de indicadores negativos como el desinterés y desestimiento del peticionario (22.52%), y; *d)* la ausencia de información relativa a los criterios y forma de cumplimiento de la principal causa por la que la CEDH concluye las denuncias que le presentan, las “conciliaciones” (33.51%), y que resulta imprescindible para valorar su labor protectora en materia de derechos humanos.
11. La notoria y grave ausencia en sus informes de un análisis con indicadores cuantitativos y cualitativos de la situación que guardan los derechos humanos en la entidad, mediante un diagnóstico global sobre su situación.
12. Destaca, también, la ausencia de de indicadores cualitativos de resultados, así como de indicadores cuantitativos y cualitativos de desempeño e impacto. Ello representa una debilidad que el organismo debe abordar. indicadores cualitativos de gestión que permita realizar una evaluación integral del desempeño del organismo. En ese sentido, la realización de un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en la entidad permitiría evaluar y enmarcar el desempeño del organismo, particularmente en lo que se refiere a su posible impacto social.
13. Es del todo pertinente y necesario que la dependencia estableciera mecanismos que proporcionaran indicadores que recojan las perspectivas de los/as beneficiarios/as de los diversos

servicios, productos o insumos que ofrece: quejas, recomendaciones, conciliaciones, medidas precautorias, capacitación, publicaciones, asesorías, etc. Estos indicadores participativos que se desarrollan mediante la intervención de las partes involucradas revelan impactos que no siempre pueden percibirse desde el interior de la institución.

14. Prevalecen las inconsistencias en la forma de calificar las conductas y los hechos violatorios a los derechos humanos, consecuencia de la amplia marginalidad de los criterios, la confusión entre la terminología penal del derecho interno y la utilizada en los instrumentos de derechos humanos, y el desconocimiento en la materia;

Lo anterior conduce a una última consideración que, si bien, no aparecen en los informes de la CEDH en los que se basan los datos, si se pueden inferir respecto del impacto en materia de políticas públicas y la creación de una cultura de los derechos humanos. Así entonces, **es notorio el nulo impacto en el desarrollo de políticas públicas de derechos humanos en las administraciones estatales**. En efecto, durante los quince años de existencia de la CEDH, ninguna de sus distintas administraciones ha logrado que los derechos humanos en la entidad se asuman como una política de estado. Ninguno de los programas de Gobierno manifestados a través de los sucesivos Planes Estatales de Desarrollo del Gobierno ha tenido en el tema de los derechos humanos algunos de sus ejes rectores.

## ANEXO 1

### Los datos "duros" de la CEDH.

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

CUADRO 1

AÑO	PRIMER PERIODO				SEGUNDO PERIODO				TERCER PERIODO				PERIODO ACTUAL			TOTAL	
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
1	Quejas en el año	435	903	743	581	443	504	679	499	847	901	903	976	944	786	915	<b>11,059</b>
2	En trámite del año anterior	0	178	405	399	265	157	198	139	159	381	391	560	448	387	393	<b>4,460</b>
3	Total de quejas recibidas	<b>435</b>	<b>1081</b>	<b>1148</b>	<b>980</b>	<b>708</b>	<b>661</b>	<b>877</b>	<b>638</b>	<b>1006</b>	<b>1282</b>	<b>1294</b>	<b>1536</b>	<b>1392</b>	<b>1173</b>	<b>1308</b>	<b>15,519</b>
TIPO DE CONCLUSIÓN DE LA QUEJA																	
4	Incompetencia	23	22	106	81	63	64	128	n.d.	105	93	12	42	28	14	23	<b>804</b>
5	No ser violaciones a dh	39	131	204	124	110	144	271	n.d.	193	273	158	285	284	179	181	<b>2,576</b>
6	Recomendación	32	62	28	19	20	28	34	42	27	13	15	27	43	34	31	<b>455</b>
7	Documento de no responsabilidad	6	11	3	1	0	0		n.d.		2				0	1	<b>24</b>
8	Desestimiento quejoso	4	42	59	46	43	23	20	n.d.	29	58	60	120	93	60	78	<b>735</b>
9	No interés quejoso	26	84	111	121	93	63	57	n.d.	74	159	132	152	157	121	140	<b>1,490</b>
10	Acumulación de expediente	11	22	12	15	15	11	21	n.d.	48	25	30	84	99	51	42	<b>486</b>
11	Conciliación	36	202	235	242	207	130	188	n.d.	167	268	326	372	300	317	321	<b>3,311</b>
12	Total	<b>177</b>	<b>576</b>	<b>758</b>	<b>649</b>	<b>551</b>	<b>463</b>	<b>719</b>	<b>479</b>	<b>643</b>	<b>891</b>	<b>733</b>	<b>1082</b>	<b>1004</b>	<b>776</b>	<b>817</b>	<b>10,318<sup>68</sup></b>
13	En trámite para el año siguiente.	178	311	390	331	157	198	158	159	363	391	561	449	387	396	488	4,917
14	Turnadas	80	194														274
15	Total	<b>435</b>	<b>1081</b>	<b>1148</b>	<b>980</b>	<b>708</b>	<b>661</b>	<b>877</b>	<b>638</b>	<b>1006</b>	<b>1282</b>	<b>1294</b>	<b>1531</b>	<b>1391</b>	<b>1172</b>	<b>1305</b>	<b>15,509</b>
16	Diferencia con quejas recibidas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-5	-1	-1	-3	-10

17	Total casos atendidos					<b>1738</b>	<b>2021</b>	<b>2932</b>	<b>4850</b>	<b>7086</b>	<b>7267</b>	<b>8202</b>	<b>8193</b>	<b>6749</b>	<b>8255</b>	<b>8044</b>	<b>65,337</b>
18	Casos asesoría				1081	1110	1355	1932	3772	5672	5899	6631	6596	5195	6813	4206	50,262

<sup>68</sup> La ausencia de datos del año 2000 hace que la suma vertical no concuerde por 437.



19	Programa "Jornadas por los DH"																850	
20	Módulo de Seguridad Pública																834	
21	Programa de atención penitenciaria																354	
22	Como presunta violación					443	504	670	689	1006	901	903	977	944	786	915	8,738	
23	Canalizadas					185	162	330	389	408	454	550	448	251	207	464	3,848	
24	concluidas (según art 33 ley) (19 reglamento)										13	118	71	65	64	58	389	
25	Gestiones resueltas inmediatamente												101	294			395	
26	Quejas que dieron lugar a expediente					443	504	670	689	1006	901	903	977	944	786	915	8,738	
27	Gestiones con integración de expediente															385	363	748

Lo primero que tiene que advertirse en relación a los datos aportados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos y que aparecen en los Informes Anuales y las distintas fuentes a lo largo de sus 15 años de actividades, se refiere al hecho de que son inconsistentes y arrojan muchas contradicciones que obstaculizan la labor de análisis respecto de su desempeño.

## ANEXO 2

### Los informes de la CEDH

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

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

## 1. Inexistencia de datos.

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

Tal inconsistencia es grave tanto por el descuido en una de sus más importantes actividades, así como por la falta de profesionalismo que revela una omisión de tal naturaleza. Desde otro punto de vista, la inexistencia de tales datos dificulta el análisis puntual del desempeño de la CEDH que, para el caso, obliga a realizar una serie de adaptaciones estadísticas y metodológicas que permita el análisis adecuado. De hecho, para el análisis del periodo, así como para el comparativo con los otros dos, se ha recurrido a realizar promedios anuales que permitan validarlos<sup>69</sup>.

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

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

## 2. Inconsistencias aritméticas.

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

---

<sup>69</sup> En la suma del total de quejas concluidas (número 12 del cuadro1) aparece una inconsistencia de 437 quejas debido a la ausencia de los datos correspondientes.

En el informe de 1993, el primero de la CEDH, se señala la cifra de 429 quejas<sup>70</sup> recibidas, pero en el desglose mensual que aparece en el mensaje del Presidente<sup>71</sup>, la suma no corresponde pues omite el mes de octubre y añade una más en el mes de abril que no se registra en el resumen general que aparece en la parte inicial del informe<sup>72</sup>, por lo que se obtiene la cifra de 338. Peor aún, ahí mismo al señalar el origen por municipio de dichas quejas la cifra difiere ahora al sumar un total de 440 quejas recibidas<sup>73</sup>, todo ello en tan solo tres páginas seguidas que no tienen número<sup>74</sup>. A lo anterior debe añadirse el error en el número de recomendaciones emitidas<sup>75</sup>, pues faltan seis recomendaciones. Sin embargo, tanto en un "Análisis de eficiencia acumulada" publicada en el informe de 1995, así como en un "Análisis Global del historial de quejas" aparecido en el informe de 1996 aparece otra cifra: 440.

En el Informe Anual de 1996, del cual no se hizo publicación para su difusión, en la estadística de quejas concluidas<sup>76</sup>, la suma de las distintas causas de conclusión no cuadra: la suma correcta asciende a 650 quejas, pero el informe consultado asigna la cantidad de 649. Lo anterior es resultado de que en el cuerpo del informe hay una contradicción entre dicho cuadro y lo afirmado en el mensaje del Presidente de la CEDH<sup>77</sup> respecto del número de quejas que se concluyeron por no tratarse de violaciones a los derechos humanos.

En el más reciente informe de la CEDH, correspondiente al año 2003, la simple suma de los casos atendidos no cuadra. El informe asegura haberlo hecho con 8,202<sup>78</sup> "usuarios", pero el cuadro de referencia que allí mismo lo desglosa realmente suma 7,584, hay una inconsistencia de 618 usuarios, resultado del error de repetir la cantidad de 903 en el rubro de "Jornadas por los Derechos Humanos", cuando en realidad tal cantidad corresponde al número de quejas calificadas como presunta violación a los derechos humanos y que dieron lugar a la integración de expediente. La cantidad correcta para el rubro de "Jornadas por los Derechos Humanos" es de 1521<sup>79</sup>.

---

<sup>70</sup> Página 3 del Informe Anual 1993.

<sup>71</sup> Página 59 del Informe Anual 1993.

<sup>72</sup> Página 5 del Informe Anual 1993.

<sup>73</sup> Páginas 60-61 del Informe Anual 1993. Tales quejas provienen de 41 municipios especificados y de 8 que no lo hacen.

<sup>74</sup> Conviene precisar que en el mencionado informe solo se paginó hasta la número 47.

<sup>75</sup> Página 7.

<sup>76</sup> Página 11 del Informe Anual 1996.

<sup>77</sup> Página VIII del Informe Anual 1996.

<sup>78</sup> Página 71 del Informe Anual 2003.

<sup>79</sup> Página 79 del Informe Anual 2003.

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

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

### **3. Cifras contradictorias.**

#### QUEJAS EN TRÁMITE DE AÑOS ANTERIORES.

De los 11 años de existencia de la CEDH, solo existen coincidencias entre los datos de las quejas en trámite de años anteriores (número 2 del cuadro 1) y las que quedan en trámite para el siguiente año (número 13) en apenas cinco ocasiones: los informes de 1994, 1998, 1999, 2001 y 2003, en donde coinciden las cifras con los informes que les anteceden. En los cinco informes restantes, sin considerar el primero desde luego, no hay coincidencia en tales cifras. La diferencia total asciende a 36 quejas como resultado de que el total de quejas que han quedado en trámite del año anterior suman 2,672 mientras que el total de quejas que quedan en trámite para el año siguiente suman 2,636 <sup>80</sup>.

#### *Primera administración de la CEDH, 1993-1996.*

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

Pero sigue ocurriendo casi año con año, en algunos casos sobran quejas y en otros faltan. En el informe de 1996 se establece que han quedado 331 quejas en trámite para el siguiente año, pero en el informe del siguiente año -ya a cargo de otra administración de la CEDH- solo se mencionan 265

---

<sup>80</sup> Tal cifra no considera las 561 que el informe del 2003 reporta haber dejado pendientes para el año 2004.

quejas que habían quedado en trámite del año anterior. Desaparecieron de las estadísticas 66 expedientes de queja con el cambio de administración en la CEDH.

#### *Segunda administración (1997-2000).*

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

#### *Actual administración (2001 a la fecha).*

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

### RECOMENDACIONES EMITIDAS.

A pesar de que las recomendaciones son documentos específicos y que representan una de sus más importantes actividades aunque, contradictoriamente, es una de las menos frecuentes de la CEDH (solo el 5.16 % de las quejas presentadas concluyen con una recomendación), existen a lo largo de los informes publicados de la CEDH contradicciones significativas en relación al número de las mismas que, dependiendo cuál se utilice, pueden llegar a alterar los datos estadísticos.

En el informe del año 1993 aparecen dos cifras contradictorias referentes al total de recomendaciones emitidas: 26<sup>81</sup> y 32<sup>82</sup>. Efectivamente, al cotejar las cifras con la "*Síntesis de recomendaciones emitidas*"<sup>83</sup>, se emitieron 32 recomendaciones, pero el resto de los datos estadísticos del informe como: quejas turnadas, quejas en trámite y el total de quejas recibidas se realizaron con la cifra equivocada, por lo que de utilizarse la cifra correcta los datos estadísticos manifestados en el propio informe son inconsistentes<sup>84</sup>.

Lo mismo ocurre en el Informe anual correspondiente a 1994, en el que de nuevo aparecen dos cifras contradictorias relativas al número de recomendaciones emitidas: 62<sup>85</sup>, y 60<sup>86</sup>. Esta última cifra

---

<sup>81</sup> Página 7.

<sup>82</sup> Página 28.

<sup>83</sup> Páginas 13 a la 21.

<sup>84</sup> Lo anterior obligó a modificar el número de quejas que el propio informe reportaba como recibidas, que era de 429 (pág. 3). La confusión alcanza niveles extremos al cotejar tal cifra con un "*Análisis de eficiencia acumulada*" publicada en el informe de 1995, así como en un "*Análisis Global del historial de quejas*" aparecido en el informe de 1996 donde aparece otra cifra: 440 quejas recibidas, la cual tampoco es consistente con los datos reportados en 1993. El dato correcto debe ser 435 que corresponde a la suma de las 6 recomendaciones que no reportaba el informe anual del 93.

<sup>85</sup> Página 23. "Estadísticas de quejas concluidas".

<sup>86</sup> Página 33. Recomendaciones emitidas durante los periodos 1993 y 1994, y su situación a la fecha.

coincide con la “*Síntesis de las recomendaciones emitidas*”<sup>87</sup>, pero al realizar el resto de las estadísticas del informe fue utilizada la cifra equivocada.

Y vuelve a ocurrir de nuevo en el Informe anual de 1999, donde hay dos cifras de recomendaciones contradictorias: 25<sup>88</sup> y 34<sup>89</sup>. Esta última coincide con el desglose referente a las “*Recomendaciones dirigidas a las diversas autoridades durante 1999*”<sup>90</sup>, pero nuevamente se utiliza la cifra incorrecta para realizar el resto de las estadísticas del informe.

Vuelve a ocurrir en el Informe Anual del 2001, hay 3 diferentes cifras de recomendaciones emitidas durante el año: 16 (Pág. 59); 27 (Pág. 68) y; 33 (Pág. 87). Pero para efectos de estadísticas de la propia CEDH, la cifra utilizada fue de 16 recomendaciones.

Otra inconsistencia que altera los datos relativos a las recomendaciones se refiere al número de recomendaciones emitidas y el número de autoridades a las que fue enviada una misma recomendación. Hay ocasiones en que, por estar involucrada más de una autoridad en un hecho violatorio de los derechos humanos, una misma recomendación se envía a dos o más autoridades. En la mayoría de los informes, no se numeran de manera diferente las recomendaciones emitidas a más de dos autoridades (1993-1999)<sup>91</sup>, y en todos ellos se da cuenta de la diferencia entre el número de recomendaciones emitidas y el de autoridades a las que les fueron dirigidas. Pero en la actual administración (2001-2003) en ocasiones se hace lo contrario, pues si una recomendación se dirige a más de dos autoridades se le asignan números distintos a las recomendaciones, no así al expediente de queja<sup>92</sup>, y con tales datos se elaboran las estadísticas generales. También existen recomendaciones emitidas sobre un mismo asunto aunque con números de expediente distintos, y dirigidas a la misma o distintas autoridades<sup>93</sup>. De tal forma que los propios informes resultan inconsistentes al dar diferentes cifras en los datos estadísticos generales y los desgloses por Visitaduría, tal y como ocurre en los informes anuales del 2001, 2002 y 2003.

---

<sup>87</sup> Páginas 44-64.

<sup>88</sup> Página 75.

<sup>89</sup> Página 7.

<sup>90</sup> Página 93.

<sup>91</sup> En 1993: recomendaciones 27/93, 28/93, 29/93 y 30/93. En 1994: 02/94, 07/94, 09/94, 10/94 y 17/94. En 1995: 02/95, 09/95, 10/95 y 17/95. En 1996: 05/96 y 19/96. En 1997: la 11/97; En 1998: la 18/98. En 1999: la 34/99. Todavía en el informe del 2001, la recomendación número 10/2001 se repite a dos autoridades distintas sin por ello asignarle distinto número (Pág. 68 informe anual)

<sup>92</sup> Ver nota 34 para el informe del 2002 y la página 39 del informe del 2003.

<sup>93</sup> Recomendaciones 21/2001 y 22/2001, y las 25/2002 y 26/2001. Revista de la CEDH números 22 y 23, páginas 94-103 y 110-122.

En el Informe Anual del 2001, hay 3 diferentes cifras de recomendaciones emitidas durante el año: 16, 27 y 33 <sup>94</sup>. En el desglose de la página 68, la recomendación número 10/2001 se repite a dos autoridades distintas<sup>95</sup> porque se “reenvió”<sup>96</sup>, y las recomendaciones con número 2, 4, 17, 27, 28, 29 y 31 no aparecen. Sin embargo más adelante, cuando se detallan las recomendaciones por estado de cumplimiento<sup>97</sup>. Pero para efectos estadísticos del informe la cifra utilizada por el propio organismo fue de tan solo 16 recomendaciones.

En el Informe Anual del 2002, los desgloses de las tres Visitadurías suman 13 recomendaciones <sup>98</sup>. Pero más adelante, en dos casos, se asignan números distintos a una misma recomendación dirigida a autoridades distintas, por lo que entonces suman 15 <sup>99</sup>.

En el Informe Anual del 2003, no coincide la cifra de recomendaciones emitidas en el año pues en el desglose de las Visitadurías suman 15 <sup>100</sup> y tanto la Presidenta como el rubro estadístico de las mismas informan de 20. La discrepancia radica en que al ver el cuadro que aparece en la página 39, hay una recomendación, con un mismo número de expediente (el QP-314/02), que fue dirigida a cinco diferentes autoridades y sin embargo se contabilizaron como si fueran distintas, al contrario de lo que anteriores administraciones hacían. A lo anterior se suma que en el desglose de la Tercera Visitaduría solo aparecen 2 <sup>101</sup> recomendaciones, cuando en el informe de la Presidenta se afirma que fueron 7 <sup>102</sup>.

#### **4. Imprecisión taxonómica de forma y fondo.**

---

<sup>94</sup> Págs. 59, 68 y 87 respectivamente.

<sup>95</sup> Procuraduría General de Justicia y Gobernador del Estado.

<sup>96</sup> Página 42 de la Revista de la CEDH, números 22 y 23.

<sup>97</sup> Págs. 87 a 126.

<sup>98</sup> Página 49. Y la suma de los desgloses de las páginas 4, 10 y 22 del Informe Anual 2002.

<sup>99</sup> Página 34 del Informe Anual 2002. Las recomendaciones 01/2002 y 02/2002 remiten al mismo número de expediente, el N° Q-618/2000, y se emitieron al Presidente Municipal de San Luis Potosí, y al Presidente del Congreso del Estado respectivamente. Lo mismo sucede con las recomendaciones 14/2002 y 15/2002 que remiten a un mismo expediente, el N° QO-712/01, y se dirigieron al Director General de Protección Social y Vialidad y al Presidente Municipal de Ciudad Valles, respectivamente.

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

<sup>101</sup> Página 114 del Informe Anual 2003.

<sup>102</sup> Página XVIII del Informe Anual 2003.

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

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

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

Es tal la laxitud, subjetividad o arbitrariedad con la que se realiza tal tipificación al interior de la CEDH, que existen la impresionante cantidad de 182 distintos rubros, resultado de la inadecuada e imprecisa clasificación, la confusión entre la terminología penal del derecho interno y la terminología utilizada en los instrumentos propios de los derechos humanos, y el franco desconocimiento en la materia.

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

En ocasiones no hay uniformidad en la forma de clasificar la información estadística, tanto porque en algunos casos, entre un informe y otro, se omiten o se añaden nuevas formas de clasificación como los rubros de "quejas turnadas"<sup>103</sup> y "quejas canalizadas", que en algunos informes se consideraron dentro de las quejas recibidas, pero en otros no<sup>104</sup>. Igualmente ocurre con otro dato que, a partir del año 1996, fue incorporado bajo el rubro de "asesorías" u "orientaciones", y al año siguiente se añadió

---

<sup>103</sup> Término utilizado en los informes de la primer administración (1993-1997) y que estadísticamente eran considerados dentro del rubro de "quejas recibidas"

<sup>104</sup> A partir del informe anual de 1997 aparece el rubro de "quejas canalizadas", pero no se contabilizan estadísticamente en las quejas recibidas.



el de "casos atendidos" los cuales ofrecen consistencia aritmética de entonces al año 2000, pero en los 3 recientes informes de la actual administración de la CEDH existen inconsistencias y poca claridad en la forma en que se desglosa tal rubro <sup>105</sup>. Tal parece que dicho apartado solo tiene como finalidad "inflar" el número de casos atendidos por la CEDH, para aparentar un aumento en sus actividades y justificar así el notorio aumento de los recursos económicos otorgados a la CEDH durante la correspondiente administración gubernamental.

Todo ello redundando, de nuevo, en la obstaculización del análisis y la ausencia de parámetros para realizar un análisis cualitativo de la situación de los derechos humanos en la entidad por parte de la CEDH o de quien pretenda analizarlo utilizando la información proporcionada por ésta.

## **Conclusiones**

El análisis de los 15 informes de la CEDH revelan que éstos privilegian la parte cuantitativa y estadística de su labor, pero lo hacen en medio de graves inconsistencias que les convierten en un galimatías numérico que esconde y evade el análisis cualitativo de la labor de la CEDH y, en general, de la situación de los derechos humanos en la entidad.

A lo largo de la existencia de la CEDH, los informes anuales de actividades han sido el principal mecanismo directo de rendición de cuentas hacia la sociedad. Por tanto, los informes representan el más importante vínculo entre los organismos estatales de derechos humanos y la ciudadanía en general. Es por ello preocupante que en sus informes la CEDH realice recuentos principalmente cuantitativos de las actividades de la institución. En ninguno de ellos se realiza algún diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en la entidad.

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

## **INFORMES RECIENTES**

---

<sup>105</sup> En los desgloses por Visitadurías se habla indistintamente de "asesorías proporcionadas" (Pág. 104), "orientación" (Pág. 115) o "Atención proporcionada" (Pág. 115)

## Informe Anual 2006

En el desglose global estadístico se mencionan 35 recomendaciones<sup>106</sup>, pero en los desgloses por Visitaduría<sup>107</sup>, el mensaje inicial de la Presidencia<sup>108</sup> y el desglose de recomendaciones<sup>109</sup> aparece la cifra de 34.

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

- La forma en que aparece el desglose global de las estadísticas (pág. 179) es diferente a la que se había utilizado en los 4 informes anteriores<sup>110</sup>.
- Así, desaparece el rubro de “*Gestiones resueltas de forma inmediata*” que apenas había aparecido el año anterior, y aparecen uno nuevo con la voz “*Gestiones con integración de expediente*”.
- Aparece un nuevo programa de “*Atención penitenciaria*”.
- Las estadísticas de las Visitadurías se realiza con porcentajes, no con cifras, lo que arroja inconsistencias en los datos, pues al convertir los porcentajes en cifras, la suma no concuerda con los datos en un factor de + - 1.<sup>111</sup>
- La información de las Visitadurías es la que sufre mayores cambios en forma y contenido de la información presentada en las estadísticas, en comparación con la forma en que se venía presentando en los anteriores informes de la administración (2001-2006). en esta ocasión no se desagrega por el origen de donde fue turnada, por ejemplo.

## AVANCES

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

---

<sup>106</sup> Página 203.

<sup>107</sup> Página 207.

<sup>108</sup> Página 9.

<sup>109</sup> Páginas 151 a 158.

<sup>110</sup> Cfr. Informe anual 2005; 34, Informe anual 2004; 105, Informe anual 2003; 71, Informe anual 2002; 49,

<sup>111</sup> Las sumas de la Primera y Segunda Visitadurías 1 y 2 la suma da 1 menos. La Tercera Visitaduría, uno de más. Solo la Cuarta Visitaduría coincide al hacer la conversión.

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

Por primera vez aparecen síntesis de medidas precautorias y propuestas de conciliación, aunque “desaparecen” las de las recomendaciones<sup>112</sup>. Son síntesis descriptivas muy disímiles. Algunas son chuscas, otras son confusas, un galimatías, pero reflejan la parte cualitativa del trabajo: sus alcances, eficacia, congruencia, etc.

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

### Informe Anual 2007

Este informe continúa y mejora los avances observados en el año anterior. Desafortunadamente no existe versión impresa, y éste solo puede ser consultado en línea a través de la página web de la institución o en versión electrónica mediante un CD que se obsequia en las instalaciones de la dependencia, con lo que se reduce la accesibilidad al único mecanismo de rendición de cuentas con que cuenta la institución.

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

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

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

<sup>112</sup> En otros años sí se incluyeron -pocos- y algunas inclusive se publicaron íntegras en la Revista de la CEDH

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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