

Reforma Constitucional
de Derechos Humanos
*¿Aportes de las
Comisiones Públicas?*





Reforma Constitucional
de Derechos Humanos
*¿Aportes de las
Comisiones Públicas?*

Título de la obra: © Reforma Constitucional de Derechos Humanos
¿Aportes de las Comisiones Públicas?

Primera Edición: Octubre 2014

Dirección Ejecutiva: Rocío Culebro

Coordinadora: Brenda Montes Betancourt

Contenidos: Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C.
Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.
Centro de Derechos Humanos “Victoria Díez”, A.C.
Comité Regional de Derechos Humanos “José María Morelos y Pavón”, A.C.
Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C.
Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha (Código DH), A.C.
Dr. Rodolfo Guillermo A. Flores Briseño

Edición: Adelina González Marín, Jhovana I. Mendívil, Jesús González Alcántara

ISBN: 978-607-96521-2-8
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.
Benjamín Franklin 186, Col. Escandón, Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11800, México D. F.
imdhd.org
@IMDHdYD

México, D.F.

Índice



Presentación	7
I. El papel de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco frente a la implementación de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos. César Octavio Pérez Verónica/ Jesús Manuel González Huerta, Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C.	
Introducción	15
1. Semblanza del ombudsman	18
a) Forma de elección del ombudsman	18
b) Perfil personal del titular de la CEDHJ	20
c) Perfil del ombudsman publicado en los medios de comunicación de Jalisco	24
d) Contexto de la reelección del ombudsman en Jalisco	27
2. Capacitación interna	34
3. Recuperación de la Reforma en las recomendaciones/resoluciones a partir del 12 de junio del 2011	35
4. Capacitación externa	38
5. Actividades de promoción/materiales	40
6. Acciones de inconstitucionalidad	41
7. Papel de la CNDH en la entidad en relación con la Reforma	41
8. Conclusiones y propuestas	42
II. La Defensoría de Derechos Humanos en Oaxaca. Sara Méndez Morales/ Alba Gabriela Cruz Ramos, Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha (Código DH), A.C.	
Introducción	44
1. Semblanza del ombudsman local	47

a) La elección	47
b) Perfil del titular actual	49
c) Nueva etapa en la instancia pública de derechos humanos	50
2. El Artículo 1º Constitucional en las recomendaciones	51
a) Utilización de contenidos en informes especiales	63
b) Iniciativa para la armonización de la Constitución local	65
3. Capacitación interna	65
4. Capacitación externa y otras actividades de promoción	67
5. Acción de inconstitucionalidad	70
6. Comentarios finales	72

III. Análisis de la actuación de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato a la luz de la Reforma al

Artículo 1º. *Arcelia Enríquez Rincón/ Mariana González Piña/ Cinthia Gabriela Ramírez Fernández, Centro de Derechos Humanos “Victoria Diez”, A.C.*

Introducción	74
1. Semblanza del ombudsman del estado de Guanajuato	74
2. Análisis de la actuación de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato en relación con los casos de violencia sexual contra niñas en las escuelas	77
a) La intervención de la PDHG	82
b) Y los estándares internacionales, ¿qué?	84
c) Y para muestra: el caso de “T”	88
3. Recomendaciones a la Procuraduría de Derechos Humanos	93
	98

IV. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Emma*

Consuelo Maza Calviño/ Michaela Telepovska, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.

Introducción	101
1. Proceso de selección de la actual ombudsperson	101
1.1. Perfil de la actual titular	103
2. Recomendaciones	105
3. Capacitación externa	106
4. Capacitación interna	112
	120

- 5. Difusión y actividades de promoción 121
- 6. Consideraciones finales 123

V. Análisis de la actuación de la instancia pública de derechos humanos de Guerrero.

Alejandro Ramos Gallegos, Comité Regional de Derechos Humanos “José María Morelos y Pavón”, A.C.

- Introducción 124
- 1. Antecedentes de la Comisión de Defensa del Estado de Guerrero 126
- 2. Semblanza del ombudsman en el estado de Guerrero 130
- 3. De la armonización de las constituciones y leyes locales 132
- 4. Utilización de la Reforma en materia de Derechos Humanos en las recomendaciones de la Coddehum 136
- 5. Capacitación en la Reforma en materia de Derechos Humanos de 2011 a 2014 141
 - a) Al interior de la institución 144
 - b) A nivel externo 144
- 6. Carencia de acciones de inconstitucionalidad de la Coddehum 143
- 7. Comentarios finales 143

VI. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua.

Javier Ávila Aguirre S.J., Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.

- Introducción 145
- 1. Sobre la Reforma Constitucional de junio de 2011 146
- 2. Modificaciones más recientes a la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos 151
- 3. Capacitación interna 154
- 4. Capacitación externa 155
- 5. Convenios entre la CEDH y gobiernos federal, estatal y municipal 158
- 6. Convenios con las organizaciones de la sociedad civil 159
- 7. Sobre las recomendaciones emitidas por la CEDH y la Reforma Constitucional entre 2011 y 2014 161
- 8. Comentarios finales 165

VII. La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California. *Raúl Ramírez Baena,*

Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C.

Introducción	167
1. Sobre el ombudsman local	168
2. Capacitación interna	174
3. Utilización de los contenidos de la Reforma en las recomendaciones/resoluciones a partir del 12 de junio de 2011 al 20 de mayo de 2014	175
4. Capacitación externa	176
5. Actividades de promoción/materiales	178
6. Acciones de inconstitucionalidad	179
7. Papel de la CNDH en la entidad sobre a la Reforma	179
8. Comentarios finales	179

VIII. Análisis breve sobre la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León. *Rodolfo Guillermo A. Flores Briseño, Ph.D.*

1. La Reforma Constitucional del estado de Nuevo León	182
2. Semblanza de la ombudsperson del estado de Nuevo León	183
a) Forma de elección	183
b) Perfil de la titular actual	185
c) Marco legal que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	186
3. Contexto social en Nuevo León al momento de la elección de la titular	186
4. Recomendaciones emitidas	187
5. Actividades de capacitación, promoción y vinculación	192
a) Capacitación interna	192
b) Capacitación externa	194
6. Comentarios finales	197
Conclusiones y recomendaciones	200

Presentación



El 6 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), cuyo fundamento constitucional está en el Artículo 102, apartado “B”.¹ Los párrafos que a continuación se transcriben resaltan aquellos componentes que nos interesan observar de manera particular sobre el funcionamiento actual de ocho comisiones públicas, entre ellas la del Distrito Federal (D.F.):

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán **organismos de protección de los derechos humanos** que ampara el orden jurídico mexicano, los que **conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público**, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, **formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos**

¹ La versión recuperada es de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; **contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.**

Las **Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.**

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terce-

ras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, **y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.**

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Desde la creación de este organismo a la fecha, han sido los organismos civiles de derechos humanos primero, luego especialistas del Derecho, así como ciudadanos a quienes se han violentado sus derechos humanos, quienes han denunciado los vicios, vacíos e ineficacias de esta institución pública.

La CNDH nació a la sombra de la necesidad de legitimidad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ante unas elecciones cuestionadas, y en un país convulsionado por las medidas de ajuste estructural así como la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Cuestionadas en su origen, pero no en su importancia para lograr un Estado democrático, las comisiones públicas de derechos humanos son ya un espacio de referencia tanto para la sociedad como para los gobiernos federal y locales de nuestro país. Unas gozan de mayor legitimidad que otras, pero la mayoría funcionan de acuerdo a las lógicas del poder político en donde se encuentran. Por ello, la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de junio del 2011 es de gran

relevancia, en particular las modificaciones al Artículo 102, apartado “B” citadas ya y leídas a la luz del Artículo 1º Constitucional bajo la mira de ocho actores civiles de diferentes partes del país.²

La Reforma en materia de Derechos Humanos de junio del 2011 sigue siendo la Reforma más importante que ha tenido nuestra Constitución en casi un siglo de existencia, pues al incorporar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y adoptar el principio pro persona, aumentan las posibilidades de que los estándares más altos de derechos humanos se conviertan en los componentes principales de la justicia; sean motivos y directrices de política pública; se incorporen como valores a nuestra sociedad y cultura democrática; en pocas palabras, sean una realidad para cada uno y una de las personas que habitamos en este país.

Asimismo, la Reforma Constitucional representa una oportunidad muy grande para que diversos actores gubernamentales incorporen la perspectiva de derechos humanos en sus funciones y acciones. Ello es particularmente importante en las instituciones públicas de derechos humanos.

Estas instituciones se financian con recursos públicos para justamente proteger estos derechos humanos y emprender diversas acciones que interpelen a las autoridades que cometan violaciones de estos, volviéndose unos coadyuvantes privilegiados en el cumplimiento de las obligaciones del Estado estipuladas en el Artículo 1º Constitucional.

A tres años de la Reforma, son recientes los esfuerzos que en el plano federal se llevan a cabo para darla a conocer. De hecho, son muchos estados que no han armonizado sus propias constituciones y por ende no se han modificado las leyes locales de las instancias públicas de derechos humanos.

² Tanto del norte del país (Baja California, Chihuahua, Nuevo León), como de la región que podríamos referir centro-occidente (Jalisco, Guanajuato, Distrito Federal); y del sur (Oaxaca y Guerrero).

Por ello nos propusimos este estudio como parte del proyecto “Práctica constitucional en derechos humanos”³ con el que pretendemos dar cuenta de las acciones y omisiones que cada una de las comisiones públicas de derechos humanos realizan en su trabajo cotidiano en relación a la Reforma Constitucional, en particular del Artículo 1º.

Estamos seguros de que la institucionalización de la protección y defensa de los derechos humanos mucho puede contribuir al goce de los mismos y queremos llamar la atención sobre los retos que tiene para lograrlo.

Aun cuando son instituciones públicas formalmente autónomas, su actuar está inscrito en contextos particulares en los que se dan relaciones de poder entre partidos políticos, grupos económicos, y actores de la sociedad civil, que lamentablemente, en la mayoría de los casos dificultan los proceso de fortalecimiento de la autonomía y de la autoridad moral que las comisiones tendrían que construir apegadas al único interés de proteger a las personas y a sus derechos humanos.

Las directrices escogidas para la obtención de elementos de análisis sobre el estado de apropiación de la Reforma fueron los siguientes:

1. Revisar sus recomendaciones en el periodo junio 2011 a junio 2014;
2. Interesarnos por las capacitaciones que reciben y brindan;
3. Conocer los mensajes que emiten a través de sus sitios web y de sus publicaciones;
4. Así como saber más de los titulares que ostentan el cargo de ombudsperson, es decir de defensores del pueblo.

Pretendimos obtener datos que nos permitieran valorar el impacto de la Reforma en disminución de violaciones de derechos humanos, o de mejores desempeños de las autoridades señaladas como responsables,

³ Auspiciado por la Agencia de Cooperación al Desarrollo USAID.

o de una cultura de derechos humanos apropiada para una sociedad cada vez más participativa y democrática.

Dichas pretensiones tendrán que mantenerse por más tiempo, tiempo en el que esperamos que las comisiones públicas mejoren sus métodos y mecanismos de registro de actividades, así como sus competencias para llevar a cabo recomendaciones fundamentadas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como hacer uso de sus facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad.

El plazo necesario para el fortalecimiento de estas instituciones debe ser empleado por los legisladores locales para armonizar las constituciones y leyes locales en la Reforma. Asimismo es importante que la sociedad civil invirtamos tiempo en conocer la Reforma y exijamos su implementación.

El estudio de cada una de las instituciones que participamos en el proyecto tuvo abordajes particulares, desde la academia, la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, o la defensa de los derechos de las mujeres, desde contextos rurales en donde las disputas por los recursos naturales y el control territorial toman formas diversas. Todos los estudios son realizados desde un lugar crítico y propositivo en los que como actores civiles cuidan, se apropian, ciudanizan a las instituciones públicas.

A tres años de la Reforma, hay comisiones estatales, como la de Chihuahua, que han armonizado su ley, mientras que otras, como la Procuraduría de Derechos Humanos de Baja California, ni siquiera ha avanzado en ello, reflejándose en el análisis presentado elementos que explican la perpetuidad del poder local.

Las variaciones en los capítulos obedecen, además de la particularidad local y de la que fueron observadas, a la calidad y tipo de información que las propias instituciones públicas brindaron, así como al

desempeño en el proceso de solicitud de información que tuvieron las instancias locales de transparencia. Así tenemos, por ejemplo, que la Defensoría de Derechos Humanos de Oaxaca, por medio de su Consejo, brindó valiosa información; mientras que ni la Comisión de Derechos Humanos de Jalisco ni el Instituto de Transparencia local ofrecieron datos que sirvieran para un análisis mayor.

Finalmente, esperamos contribuir con este trabajo a renovar las comisiones de derechos humanos; también a aumentar en las organizaciones civiles e investigadores el interés en realizar monitoreo y ejercicios de transparencia como prácticas que alimentan la participación democrática y con ello, como sociedad, coadyuvar que los derechos humanos se gocen en nuestro país.

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.

I. El papel de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco frente a la implementación de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos



Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C.

Introducción

El Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. (CEPAD), en su rol de organismo civil, sin fines de lucro, que defiende casos paradigmáticos de violaciones a derechos humanos individuales y colectivos, desde el inicio de sus tareas en 2006, ha visto a la institución del ombudsman como un rubro que debe colocarse y permanecer en un amplio escrutinio público, en una lógica de rendición de cuentas, más aún ante la experiencia de que la función de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) ha sido de claroscuros.

El objetivo del presente estudio es analizar el impacto de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos publicada el 10 de junio de 2011, en el quehacer de la CEDHJ. Particularmente se pretende estudiar lo que respecta a la implementación de las herramientas jurídicas que contiene el Artículo 1º Constitucional, en relación a la calidad y eficacia de la defensa de las personas que acuden a la CEDHJ por haber sufrido violaciones a sus derechos humanos en la entidad, así como en sus acciones de promoción de los derechos humanos, precisamente para dar a conocer esta Reforma a servidores públicos y a la población en Jalisco.

Es importante mencionar que la información para elaborar este estudio, fue obtenida mediante la solicitud de información con el número de folio 01615513, de fecha 04 de diciembre de 2013, presentada ante

la Unidad de Transparencia de la CEDHJ con número de expediente UT/102/2013, misma que por ser insuficiente e incompleta, se interpuso el recurso de revisión correspondiente ante el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) con fecha 19 de enero de 2014.

El recurso de revisión fue decretado procedente por el Pleno de Consejo del ITEI el 12 de febrero de 2014, requiriendo al sujeto obligado, la CEDHJ, a emitir una nueva resolución y entregar la información que a derecho corresponda, así como a cumplir con dicha respuesta en tres días y entregarla con sus anexos a dicho organismo.

El 20 de febrero de 2014 la CEDHJ emitió una nueva resolución en la que se reiteraba el incumplimiento de proporcionar la información solicitada, motivo por el cual se interpuso una segunda inconformidad en virtud de la cual el Pleno del Consejo del ITEI dictaminó el 26 de marzo de este año lo siguiente:

PRIMERO.- Se le tiene por **INCUMPLIDA** a la **COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS**, la resolución dictada por este Órgano Colegiado en el recurso de revisión 010/2014 de doce de febrero del año dos mil catorce.

SEGUNDO.- Se requiere al sujeto obligado para que en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación de la presente, entregue la información ordenada en la resolución de doce de febrero del año 2014 exceptuando la que en este acuerdo se determinó por cumplida.

TERCERO.- Se impone amonestación pública con copia al expediente laboral a José de Jesús Becerra Ramírez,

Director del Instituto de Investigación y Capacitación de Derechos Humanos.⁴

CUARTO.- Se requiere al sujeto obligado para que dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a que fezezca el plazo otorgado en el resolutivo segundo, informe a este Instituto el cumplimiento de la resolución anexando los elementos que resulten necesarios para acreditarlo, debiendo también remitir las constancias donde se acredite fehacientemente que la amonestación pública del servidor público ha quedado debidamente integrada en su expediente laboral.

Se impugnó el contenido del informe de cumplimiento presentado por la CEDHJ al considerar que violaba el artículo 6 de la Constitución Mexicana por no generar la información que la ley le obliga, sin embargo, el ITEI resolvió el 6 de mayo del mismo año, tener por cumplido el dictamen fechado el 12 de febrero.

Cabe mencionar, que el acceso a la información de la CEDHJ está cuestionado hasta por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) que recientemente publicó que el sitio web de la CEDHJ⁵ que es “uno de los sitios con más errores entre los municipios metropolitanos y el Gobierno estatal”, en términos de accesibilidad a la información.⁶

4 Puede consultarse en: <http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-13/sanciones/sanciones.xlsx.pdf>. Asimismo puede encontrarse en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2014/03/27/ordena-a-cedhj-dar-mas-detalles-sobre-las-capacitaciones-que-ofrece/>

5 El sitio web de la CEDHJ constituye una fuente de información a la que también acudimos para subsanar la falta de información que recibimos por medio de las solicitudes.

6 Esta información está disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/513986/6/la-de-derechos-humanos-una-web-discriminatoria.htm>

Por ello, ante la imposibilidad de obtener información de calidad proporcionada por la propia institución, se verán en este estudio muchas referencias a medios de comunicación locales.

1. Semblanza del ombudsman

a) Forma de elección del ombudsman⁷

El anterior ombudsman de Jalisco, Carlos Manuel Barba García, fue electo por el acuerdo económico 679/02 del 2 de agosto de 2002, para un periodo de cinco años, previo acuerdo legislativo.

En 2007 se abrió una nueva convocatoria para elegir un nuevo ombudsman, resultando electo, ese mismo año, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, quien en posterior proceso en 2012 resultó reelecto, ostentando el cargo hasta la fecha.

De acuerdo al artículo 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Comisión Estatal de Derechos Humanos es un órgano creado para la preservación de los derechos humanos, dotada de plena autonomía y fundamentalmente de participación ciudadana.

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, señala en su artículo 22 que el Presidente es designado para “promover y garantizar los derechos humanos de cualquier persona que se encuentre en el Estado”. El procedimiento de elección consiste en dos fases: en la primera, el Congreso del Estado expide una convocatoria pública dirigida a los organismos sociales, colegios de profesionistas, universidades y a la sociedad en general,

⁷ La información contenida en este documento forma parte del artículo elaborado por Francisco Macías Medina, Gerardo Moya García y Juan Larrosa Fuentes, titulado *Una elección ilegítima: el caso del nuevo ombudsman de Jalisco*, el cual fue publicado dentro del Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2007-2008, del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad). Puede consultarse en <http://www.cepad.org.mx/>

“La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, señala en su artículo 22 que el Presidente es designado para “promover y garantizar los derechos humanos de cualquier persona que se encuentre en el Estado”.

con el fin de recibir propuestas de aspirantes. La segunda, consiste propiamente en el nombramiento del candidato por una mayoría calificada del Poder Legislativo.

El artículo 25, fracción VI de la ley antes citada señala como requisitos para ser Presidente de la CEDHJ contar con título de abogado o licenciado en Derecho o carrera afín, “con conocimientos suficientes en materia de derechos humanos y del sistema jurídico normativo vigente en el Estado de Jalisco”.

Mediante el acuerdo legislativo 140 en el cual se aprueba la publicación de la convocatoria para la elección, se incluyó como requisito la “obligación de acreditar experiencia y conocimientos en derechos humanos, mediante las evaluaciones que determine el Congreso del Estado”. Cabe mencionar que el propio Congreso no generó las condiciones para que se llevara a cabo lo anterior.

En la convocatoria publicada por única vez el 7 de junio de 2007 en los diarios de mayor circulación local, se estableció entre los requisitos para ser electo, la obligación de los candidatos de anexar todos los documentos que acreditaran su experiencia laboral “relacionada con la protección o conocimiento en la materia de los derechos humanos”.

De acuerdo con el análisis de los perfiles de los y las candidatas, el que sería electo, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, no era precisamente quien mejor cumplía con los criterios de la convocatoria en comparación a los demás aspirantes al cargo: 8 en total, 6 hombres y 2 mujeres.

Entre las organizaciones que postularon a Álvarez Cibrián, 20 de 63 fueron de colegios o asociaciones de abogados y solo tres de organizaciones de la sociedad civil (OSC). De lo anterior, se deduce que no

contaba con el respaldo de las OSC, ni con experiencia en derechos humanos, sino con el de sus colegas de profesión que conocían su trayectoria como abogado, lo cual se tradujo en un compromiso por la defensa de los derechos humanos, ni con las víctimas de violaciones a los mismos.

b) Perfil del titular de la CEDHJ

Al presentar su candidatura en el proceso de 2007, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián mencionó que su experiencia en materia de derechos humanos consistía en haber impartido tres conferencias sobre derechos humanos en congresos, foros, así como en asambleas de colegios y federaciones de abogados, dos de ellas en el mismo año de la elección. Lo anterior dista de ser experiencia suficiente para ejercer el cargo de Defensor del Pueblo.

Entre sus grados académicos tiene una Maestría en Derecho, que estaba estudiando al momento de convertirse en el ombudsman, y de la cual él mismo manifestó que tiene un enfoque empresarial. Actualmente se ostenta como Doctor en Derecho por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos.

En 2010, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH) publicó el Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. En este informe menciona al presidente de la CEDHJ, por no realizar actividades en la defensa y protección de los derechos humanos, y por sus declaraciones públicas de desprestigio en contra del CEPAD:

Los días 12, 13 y 14 de febrero de 2008 el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco emitió declaraciones públicas en las que descalificaba el

trabajo de CEPAD argumentando el hecho de que recibe fondos del extranjero.⁸

Sobre la información vertida entorno a la elección de Álvarez Cibrián, Reporte Índigo Jalisco publicó en su página electrónica el 29 de abril de 2014 lo siguiente:

Durante la elección del ombudsman en el 2007, la periodista y politóloga Ivabelle Arroyo señaló al actual presidente de ser allegado a los círculos priistas de Jalisco, y destacó su cercanía con Jorge Arana Arana, que antes de ser elegido ya lo presentaba como titular del organismo.

Además de comentar el cabildeo que el entonces gobernador de Colima, Silverio Cavazos Ceballos, realizaba a favor de Álvarez Cibrián, el cual había premiado al priista desde su presidencia en la Confederación Nacional de Colegios y Asociaciones de Abogados de México.

Cabe destacar que Felipe de Jesús Álvarez Cibrián llegó a la CEDHJ gracias a las negociaciones realizadas entre las bancadas de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional en el Congreso local, tal como lo documentaron medios locales en aquel momento.⁹

8 Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Ver Capítulo V Factores que acentúan el riesgo, ii Campañas de desprestigio, página 18, punto 54. Disponible en: <http://hchr.org.mx/files/doctos/Libros/informepdf.pdf>

9 Puede consultarse en la siguiente página: <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/la-comision-esta-muerta>

Sumado a lo anterior, en un hecho sin precedentes, la consejera ciudadana suplente Paola Lazo Corvera demandó el 23 de mayo de 2008 al titular de la CEDHJ y al Consejo de dicho organismo por las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el irregular proceso para ocupar el lugar de la consejera propietaria María Esther Cortés García Lozano. Dicha demanda fue favorable a la consejera Lazo Corvera, dejando en evidencia poco interés en la defensa de los derechos humanos en Jalisco del propio ombudsman y el manejo político del consejo ciudadano del organismo.¹⁰

Posteriormente, la consejera Lazo Corvera junto con otros integrantes del consejo ciudadano renunciaron, al considerar que no existían condiciones de respeto a sus derechos, ni información para deliberar en las sesiones, así como la opacidad de la información requerida a su titular.

Otro elemento que puede ayudar a conocer el perfil del titular de la Comisión, es el incremento excesivo de su sueldo, pues pasó de recibir \$62,000.00 en el 2007¹¹ a \$144,937.38 en el 2014, tal como lo reveló el diario El Informador el 14 de julio de 2014 al mes,¹² ubicándose solo debajo del ombudsman del Estado de México, quien recibe \$160,247.00 y por encima al del Distrito Federal quien recibe \$116,518.00.

Asimismo, el diario reportó un aumento en la plantilla laboral del organismo, al pasar de 120 servidores públicos en 1999 a 299 en el 2014. De estos 30 servidores públicos ganan 30 mil pesos mensuales; otra cifra similar, 40 mil; diez empleados, 50 mil; diez más, 60 mil; mientras un número similar más perciben entre 80 y 90 mil pesos mensuales brutos.

10 La consejera Paola Lazo con el apoyo jurídico del Cepad argumentó en su demanda de amparo que dicho proceso violaba el derechos a la legalidad, a la igualdad y a la no discriminación, ya que el Congreso local de Jalisco le otorgó en calidad de consejera suplente de la consejera García Lozano. Este caso puede ser consultado en : http://www.cepad.org.mx/pdf/Informe_cepad_2009.pdf

11 Ver página 4-B del Periódico, El Informador del 21 de septiembre de 2010.

12 <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/538143/6/los-que-critican-quieren-la-comision-alvarez-cibrian.htm>

El área de Presidencia cuenta con un secretario particular (con un salario de 65 mil 605 mensuales), una coordinadora de asesores (62 mil 778), una coordinadora de estudios y proyectos (62 mil 778), una coordinadora de relaciones públicas (62 mil 778), un capacitador (30 mil 069), un chofer (25 mil 422), dos asistentes (20 mil 469 y 15 mil 506), y asistente administrativo (11 mil 282). Incluyendo el sueldo del Presidente y su equipo de trabajo absorben medio millón de pesos en sueldos al mes; es decir, un total de seis millones de pesos anuales sin contar prestaciones, gratificaciones o aguinaldo.

Cita El Informador que la CEDHJ publicó en su página de internet el organismo que erogó más de 1.1 millones de pesos durante 2013 por concepto de comidas con diputados, servidores públicos, consejeros ciudadanos y organizaciones civiles, entre otros. Señala que se expidieron para ese concepto: un cheque por 29 mil 973 pesos para comidas del presidente con “representantes”; otro por 26 mil 637 pesos con líderes de organizaciones y servidores públicos; 19 mil 800 pesos con líderes de organizaciones civiles y 15 mil 273 pesos con diputados.

El 9 de marzo de 2008, el periódico local Mural publicó la celebración del partido de fútbol que sostuvieron el personal de la CEDHJ y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (antes PGJE, actualmente se denomina Fiscalía General del Estado), donde participaron los titulares de ambas instituciones. El juego se celebró en el marco de una denuncia por abuso sexual en contra del Procurador Tomás Coronado Olmos, presentada ante la Fiscalía Especial de Violencia contra Mujeres (FEVIMTRA, antes FEVIM) por la madre de una de las menores afectadas.

Durante la discusión en el Congreso local de la Ley de Libre Convivencia, Álvarez Cibrián apuntó que “en este momento la Comisión no se pronuncia ni a favor ni en contra de la iniciativa. Es un tema que confronta a la sociedad y la Comisión no va a asumir una postura de

confrontación ni con un grupo ni con un sector ni con otro”.¹³ Esta legislación fue aprobada finalmente el 31 de octubre de 2013, y tiene como finalidad reconocer la libertad a dos o más personas del mismo o diferente sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica, establecer un hogar común, compartir derechos como la seguridad social, a reclamar herencias y pensiones, entre otros más.

Sobre el tema de la militarización de la seguridad pública señaló que se debería reformar la legislación federal para permitir que el Ejército realice tareas de seguridad pública.¹⁴

Pese que lo señalado en párrafos anteriores, es el “único jalisciense que ha presidido el Comité Directivo de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos que afilia a todos los ombudsman del país”.¹⁵

c) Perfil del ombudsman publicado en los medios de comunicación de Jalisco

Imagen del Ombudsman en Jalisco a través de los medios de comunicación

Fecha	Medio	Encabezado	Nota
23/02/2011	Animal Político	Critican a Ombudsman jalisciense previo a su informe ¹⁶	“...El Ombudsman de Jalisco, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián recibió críticas de sus exconsejeros ciudadanos por considerar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco ha guardado silencio en temas importantes, ha mostrado inacción y ha sido opaca”.

¹³ <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2013/10/25/la-cedhj-fija-postura-ambigua-sobre-la-ley-de-libre-convivencia/>

¹⁴ <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2010/03/27/index.php?section=politica&article=007n1pol>

¹⁵ http://cedhj.org.mx/el_defensor_dh.asp

¹⁶ <http://www.animalpolitico.com/2011/02/critican-a-ombudsman-jalisciense-previo-a-su-informe/#ixzz319302gmX>

26/03/2011	Proceso	Enemigo de los derechos humanos ¹⁷	“Se lo ganó a pulso: a fuerza de no emitir recomendaciones al gobernador que manifiesta asco por algunos ciudadanos, de imponer sus criterios autoritarios a los consejeros de la CEDHJ y descalificar a las organizaciones civiles, el ombudsman jalisciense, Felipe Álvarez Cibrián, está enlistado en un documento de las Naciones Unidas junto al exgobernador oaxaqueño Ulises Ruiz y al secretario del Trabajo, Javier Lozano Alarcón, como uno de los obstáculos que enfrentan los defensores de los derechos humanos en México”.
01/08/2012	El Informador	Piden a Álvarez Cibrián que renuncie a la CEDHJ ¹⁸	“Felipe de Jesús Álvarez Cibrián inicia mañana su segundo periodo al frente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), en medio del rechazo de organizaciones sociales que han interpuesto siete demandas de amparo contra la convocatoria con la que fue reelegido el ombudsman”.
24/08/2013	Proceso	El caso Álvarez Cibrián, a la SCJN ¹⁹	“Álvarez no da el perfil”. Según el abogado González Garí, el principal problema de Álvarez Cibrián es que “ni siquiera cubre el perfil para estar al frente de la CEDHJ”. Señala que con tal de permanecer en el cargo compró voluntades y logró el apoyo de autoridades como el juez de Tercer Distrito en Materia Administrativa, Óscar Murguía Mesina...

17 <http://www.proceso.com.mx/?p=266127>

18 <http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/394320/6/piden-a-alvarez-cibrián-que-renuncie-a-la-cedhj.htm>

19 <http://www.proceso.com.mx/?p=350917>

19/02/2014	La Jornada	Álvarez Cibrián: un funcionario disfuncional ²⁰	“Poco o ningún nivel de altura académica –y mucho menos de prudencia política– demuestra el actual <i>ombudsman</i> de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), Felipe de Jesús Álvarez Cibrián”.
18/04/2014	La Jornada	SCJN podría invalidar nombramiento de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián ²¹	“La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidirá hacia finales de este mes si Felipe de Jesús Álvarez Cibrián continúa o no al frente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), informó la Red Jalisciense de Derechos Humanos, una de las cuatro organizaciones que en 2012 presentó un juicio de amparo contra la reelección del <i>ombudsman</i> ”. “...Álvarez Cibrián ha emprendido un cabildeo a través de un despacho jurídico, con funcionarios del Poder Judicial de la Federación, para permanecer en el cargo hasta 2017, como fue reelecto por el Congreso de Jalisco en 2012”.
22/04/2014	Reporte Índigo	Los banquetes del ombudsman ²²	“Además de ser criticado por omisiones en su labor, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco destaca por sus pagos ostentosos en comidas con funcionarios y consejeros, superando el millón de pesos anual”.
29/04/2014	Reporte Índigo	La Comisión está muerta ²³	“Ha sido un ombudsman más plagado de aspectos morales donde le gusta reunirse con la sociedad civil ampliada, pero que no genera algún resultado para la defensa de los derechos humanos”.

20 <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2014/02/19/alvarez-cibrián-un-funcionario-disfuncional/>

21 <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2014/04/18/scjn-podria-invalidar-nombramiento-de-felipe-de-jesus-alvarez-cibrián/>

22 <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/los-banquetes-del-ombudsman>

23 <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/la-comision-esta-muerta>

14/07/ 2014	El Informador	Los que critican quieren la Comisión: Álvarez Cibrián ²⁴	“Los resultados son muy pobres. Las recomendaciones no están generando políticas públicas, no cambian la forma de actuar de la autoridad, no solucionan los problemas de fondo. En 2013 hubo nueve mil 345 quejas y sólo se emitieron 46 recomendaciones. La tortura es un tema delicado”. Carlos Peralta
16/07/ 2014	Máspormás	Hambre y sed pero no de justicia ²⁵	“Cuando se le acusa enseña los dientes, cuando se trata de defender los derechos humanos mueve la cola. Siempre ha sido un peón a modo y acomodo de los poderes en curso y su manera de gastarse el dinero de la gente es desfachatada y deplorable”. Zul De la Cueva

d) Contexto de la reelección del ombudsman en Jalisco²⁶

A principios del 2012 sin tomar en cuenta los cuestionamientos de organismos sociales y a partir de un adelantado y acelerado proceso de elección, los diputados ratificaron como presidente de la CEDHJ a Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, por lo que estará al frente del organismo por un segundo periodo hasta el 1 de agosto de 2017.

La falta de consulta pública en el proceso de reelección, además de otras irregularidades, constituyen un retroceso en el proceso de elección ombudsman, agravado porque no se ha realizado la armonización

²⁴ <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/538143/6/los-que-critican-quieren-la-comision-alvarez-cibrian.htm>

²⁵ <http://www.maspormas.com/maspormas-gdl/columnas-gdl/hambre-y-sed-pero-no-de-justicia>

²⁶ La información contenida en este documento forma parte del artículo elaborado por César Pérez Verónica y Carlos Peralta Varela, titulado *La reelección anticipada del ombudsman*, el cual fue publicado dentro del Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2012, del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD). Pude consultarse en <http://www.cepad.org.mx/>

de la Constitución de Jalisco con la Reforma del Artículo 102, apartado “B”, párrafo octavo de la CPEUM que señala:

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

Según los Principios de París, relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos,²⁷ una consulta pública es fundamental para el procedimiento de elección del ombudsman en la medida que posibilita la consecución de las garantías de independencia y pluralismo.

Los Principios de París establecen tres elementos básicos para alcanzar la independencia de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos:²⁸ a) la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus miembros, b) la autonomía presupuestaria y patrimonio propio y, c) la estabilidad en el mandato de sus miembros.

El Senado y la Cámara de Diputados incluyeron en el 102, apartado “B” referido el espíritu de esos Principios, al incorporar la obligación de realizar una consulta pública y transparente, con el fin de que todas las Legislaturas de México se ajusten a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de la sociedad civil.

²⁷ “Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París)”, octubre de 1991, adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 (resolución A/RES/48/143).

²⁸ *Ibidem*.

“Los Principios de París establecen tres elementos básicos para alcanzar la independencia de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos²⁸: a) la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus miembros, b) la autonomía presupuestaria y patrimonio propio y, c) la estabilidad en el mandato de sus miembros”.

Pese a que el cambio de ombudsman debía realizarse en agosto de 2012, los diputados, de manera sigilosa, difundieron la convocatoria el 16 de enero de ese año y concluyeron todo el proceso en menos de quince días, no obstante faltaban más de seis meses para que venciera el periodo de Álvarez Cibrián.

Los diputados justificaron el acelerado y prematuro proceso diciendo que algunos diputados estaban pensando en pedir licencia para participar en el proceso electoral del 2012 y no querían que el nombramiento del

Presidente de la CEDHJ se complicara por no contar con el número de votos necesarios.

El nombramiento del ombudsman fue una “moneda de cambio”, es decir, una negociación en torno a puestos que se otorgan por definiciones políticas quedando en evidencia esto con el testimonio de dos coordinadores parlamentarios consultados sobre la elección, que admitieron que había un acuerdo con la bancada del Partido Acción Nacional (PAN) de “respetarles” el espacio de la CEDHJ, por lo que apoyarían la permanencia de Álvarez Cibrián, como contraparte de otros nombramientos, especialmente los del Poder Judicial.²⁹

Así entonces, el proceso electoral y la licencia que solicitaron los diputados fueron el pretexto para adelantar la elección del ombudsman. De la noche a la mañana, con un proceso además plagado de irregularidades, que incluyó modificar el orden del día en una sesión del pleno para adelantar el nombramiento (porque no estaba contemplado), los diputados reeligieron al Presidente de la CEDHJ.

²⁹ Tomado del diario Milenio Jalisco del 25 de enero del 2012. Título de la nota: Legisladores ratificaron “fast-track” al “ombudsman”, de la periodista Sonia Serrano.

A continuación se enlistan aspectos cuestionables en el procedimiento, evidenciados a la luz de la Reforma de Derechos Humanos del 2011 y de lo que incluso podría intervenir con la plena efectividad de la institución pública encargada de velar por los derechos humanos de los y las jaliscienses:

◆ **Los diputados no expusieron en la convocatoria el perfil del ombudsman que deseaban ni el que la sociedad jalisciense necesita.**

◆ **Los diputados no realizaron una consulta pública sobre los candidatos, acorde al espíritu sugerido por la Constitución del país.** Si bien es cierto que hicieron pública la convocatoria a través de periódicos, y recibieron expedientes acompañados de cartas de respaldo, esto no implicó una consulta a organizaciones de la sociedad civil, universidades, o sector privado, en relación a los perfiles más adecuados para ser el ombudsman.

◆ **La elección del ombudsman se llevó a cabo sin una evaluación de conocimientos, trayectoria, y en el caso de su particular, de resultados.** Es decir, para considerar la permanencia en el cargo de Álvarez Cibrián no se llevó a cabo un análisis valorativo de su desempeño. Los diputados dieron más importancia al cabildeo, las relaciones políticas y el número de firmas de apoyo que los candidatos podrían juntar en un par de días, que a una fundamentada evaluación del trabajo realizado. El Congreso no se interesó en realizar una evaluación pública del desempeño del titular de la CEDHJ, pero además perdió la oportunidad de generar procesos de participación reflexiva y análisis de la sociedad, sobre el tipo de ombudsman que requiere la misma.

◆ **Se eliminó la oportunidad para que la ciudadanía pudiera valorar a los candidatos, sus proyectos o intenciones.** Se debe mencionar que, a diferencia de elecciones anteriores, no se

entrevistó pública y personalmente a ninguno de los candidatos ni tampoco se les solicitó que presentaran a la sociedad propuestas o un plan de trabajo en relación a la labor que realizarían en la CED-HJ o a sobre su ejercicio como ombudsman.

◆ **La celeridad del proceso y su cargo favorecieron al ombudsman en funciones.** Aprovechando los recursos logísticos a su alcance, Álvarez Cibrián logró recabar firmas de apoyo de agrupaciones e instituciones educativas en poco tiempo. En solo dos días obtuvo “cerca de 224 cartas que se presentaron por parte de diez universidades, entre ellas la del rector general de la Universidad de Guadalajara, además de 50 sindicatos y federaciones de trabajadores, 40 colegios y federaciones de todas las profesiones, diez comunidades indígenas y 120 organizaciones de la sociedad civil”.

◆ **Por su parte el común de los otros candidatos no contó con los recursos logísticos.** Por la premura de la elección, fue imposible buscar respaldos para su candidatura.

◆ **El ombudsman obtuvo el apoyo de diversas instituciones.** Un proceso de elección justo debería tomar en cuenta fórmulas para partir de la equidad de recursos. La elección del ombudsman debería sustentarse en valoraciones objetivas y sustentadas, más que en fórmulas de cabildeo, negociación o demostración de recursos.

Con este proceder, la Cámara de Diputados ignoró la Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (CDH), sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, particularmente al referido en el inciso c) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³⁰ donde establece claramente:

³⁰ Ratificado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, lo cual consta en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1981

... el derecho y la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política...

Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean privadas en el ejercicio de los derechos electorales que les corresponden conforme a lo señalado en el párrafo anterior.

Resulta evidente que el procedimiento de elección impidió que los y las participantes entraran en igualdad de condiciones con relación al titular de la CEDHJ, pese a las recomendaciones de uno de los órganos de los Tratados de la ONU y a la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, específicamente en el Artículo 1 párrafo 1 y 5, sobre la igualdad y no discriminación; así como en el Artículo 102, inciso B, párrafo octavo, relativa a la consulta pública.

Lo anterior motivó a que personas y organizaciones consideraran que la convocatoria sirvió para “allegarse de nombres” y dar algún grado de legitimidad al proceso acelerado, pero no generó una fórmula de consulta pública. Por este motivo, representantes de organizaciones de la sociedad civil impugnaron dicho proceso de selección ante los tribunales de la federación, mediante amparos y recursos de protección de derechos humanos.

El acto reclamado en la mayoría de las demandas de amparo fue:

... la Convocatoria, expedida por el Congreso del Estado, de fecha 16 de enero de 2012, que convoca a las “organizaciones, colegios de profesionistas, universidades y sociedad en general”, a allegarle (sic) candidatos para elegir a Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicada en varios medios impresos de comunicación; mismo que causa agravio y perjuicio a los suscritos violentando garantías individuales y sociales; así como el acuerdo de fecha 24 de enero, de la sesión del pleno del Congreso del Estado que reeligió de forma anticonstitucional al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para un segundo periodo, al no haberse ajustado a un procedimiento de consulta pública, tal como se establece en nuestra Carta Magna.³¹

Una resolución favorable a los amparos presentados obligaría al poder legislativo de Jalisco a asumir sus obligaciones y mejoraría la percepción de la ciudadanía en la CEDHJ y aumentar el grado de confianza en sus representantes.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)³² determinó atraer la revisión del juicio de amparo en el que se desechó la demanda de dos profesores universitarios y defensores de derechos humanos que impugnaron el procedimiento para reelegir al ombudsman de Jalisco. Los ministros aseveraron en sus razonamientos

³¹ El CEPAD cuenta con copias de algunas de las demandas de amparo proporcionadas por algunos de los quejosos.

³² *Atrae SCJN revisión de amparo por reelección de ombudsman*, La Jornada, 27 de junio de 2012.

<http://www.lajornadajalisco.com.mx/2012/06/27/atrae-scn-revision-de-amparo-por-reeleccion-de-ombudsman/>

que el caso es de carácter excepcional, pues se reclama la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley de Amparo, por lo que se abría la posibilidad de fijar un criterio que impactara al orden jurídico nacional.

En la sesión celebrada el 14 de mayo de 2014, la Primera Sala sobreseyó los juicios interpuestos contra la reelección de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián con el argumento de que los quejosos carecían de personalidad jurídica para impugnar el incumplimiento de los diputados de Jalisco de abrir una consulta pública la elección del ombudsman. Sin duda, dicha resolución no es compatible con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y a la ley de amparo, particularmente con los principios de progresividad y *pro persona*, así el relacionado con el interés legítimo para poder impugnar actos, omisiones y leyes que afecten los derechos contenidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales en la materia.

2. Capacitación interna³³

Sobre este rubro, el organismo señala haber impartido nueve cursos a su personal desde la publicación de la Reforma de Derechos Humanos en el DOF hasta el mes de marzo de 2014. El total de servidores públicos que recibieron capacitaciones fueron 106 de los 299 que están en la nómina de esa Comisión.

Asimismo, mediante la solicitud de información pública, se pidió la versión electrónica de los programas y los contenidos de los cursos de capacitación impartidos al personal de la CEDHJ. La respuesta del organismo contenida en el OFI. SE/UT/354/2013, de fecha 13 de diciembre de 2013, señala que "... no existe en los archivos de esta Dirección". Tal oficio se refiere a la Dirección del Instituto de Investigación y Capacitación a

³³ Información anexada al oficio del expediente UT/102/2013, del Recurso de Revisión 010/2014 de fecha 7 de abril de 2014.

cargo del doctor José de Jesús Becerra, responsable de los cursos, capacitaciones y difusión de la CEDHJ.

Se informó que cada curso fue impartido por funcionarios de la propia CEDHJ, siendo Álvarez Cibrián quien impartió cuatro (dos horas cada uno) de los nueve cursos, tres en el 2011 y uno en 2012. El total de servidores públicos capacitados por este funcionario fueron 20, adscritos al Instituto de Investigación y Capacitación en Derechos Humanos (IICDH),³⁴ a la Segunda y Tercera Visitaduría.

Los cinco cursos restantes fueron impartidos por los siguientes capacitadores: a) el doctor José de Jesús Becerra impartió dos cursos en cuatro horas y media, en el 2012 y el 2013 respectivamente, dando un total de 43 capacitados; b) la licenciada Francisca López Abundis impartió un curso en el Convention Center Krystal de Puerto Vallarta, Jalisco, el 24 de noviembre de 2012 de una duración de dos horas, a un sólo servidor público de la CEDHJ;³⁵ c) el licenciado Sergio Mariano Estrada Muñiz, capacitó a 23 funcionarios en la sede de la CEDHJ el 26 de febrero de 2013 y d) la maestra Ana Lézit Rodríguez Chapula capacitó a 21 funcionarios el 4 de marzo de 2013 en un curso de una hora y media.

3. Recuperación de la Reforma en las recomendaciones/ resoluciones a partir del 12 de junio del 2011

Las recomendaciones emitidas por la CEDHJ del 12 de junio de 2011 a marzo de 2014 suman un total de 141. En el 2011 se emitieron 36; 50 en 2012; durante el 2013 fueron 46 y hasta marzo de 2014 se habían emitido nueve.

³⁴ Este Instituto de Investigación y Capacitación en Derechos Humanos (IICDH) no se encuentra en la Ley de la CEDHJ, ni en su Reglamento, solamente en un acuerdo del Consejo Ciudadano de dicho organismo.

³⁵ Esto sin duda llama la atención, pues en la lista de capacitaciones externas sobre la Reforma Constitucional que se refiere renglones abajo no existe algún curso en esa fecha, lugar y horario que pudiera explicar esta información ni tampoco la poca asistencia al mismo.

Al analizar tales recomendaciones, se observa que en muchas de ellas se invoca la Constitución Mexicana, sin señalar de manera específica la Reforma; en otras sí se hace referencia, aunque de manera marginal. El caso que puede ejemplificar el tratamiento de la Reforma Constitucional es la Recomendación 8/2014,³⁶ de fecha 13 de marzo de 2014, emitida en contra del presidente municipal del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, licenciado Ramiro Hernández García y del Fiscal General del Estado, maestro Rafael Castellanos, por la violación de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, prestación indebida del servicio público y dilación en la procuración de justicia.

En dicha recomendación se observa el capítulo III, denominado “fundamentación y motivación” (página 25), mismo que contiene un listado de definiciones, documentos (reglamento, leyes, convenios, observaciones, etc.), artículos aplicables e incluso jurisprudencias que reconocen los derechos humanos, los cuales tratan de demostrar con los antecedentes y hechos que le fueron violados a la víctima y su familia por parte de las autoridades involucradas.

En la página 29 se aprecia que el organismo hace referencia a los artículos 14 y 16 de la Constitución Mexicana para fundamentar que todo acto debe estar debidamente fundado y motivado, y que sea realizado por la autoridad competente. Posteriormente en la página 31 remite a los Artículos 1 y 133 de la Constitución para fundamentar la obligación de las autoridades de observar a los instrumentos internacionales de derechos humanos como parte del derecho interno.

Otro ejemplo es la Recomendación 5/2014, del 14 de febrero de 2014, por la violación del derecho a la legalidad, al desarrollo y a los derechos ambientales, emitida en contra del doctor Héctor Robles Peiro, presidente municipal del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco.

³⁶ Ver la Recomendación 8/2014: <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2014/Recoo8-2014.pdf>

La página 140 de esta recomendación cita al Artículo 1° de la Constitución Mexicana para señalar que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos son aplicables como parte del derecho interno, así como el artículo 4 para indicar que dicho precepto contempla el derecho al medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. En la página 156 invoca por segunda ocasión al Artículo 1° y al 133, para señalar las obligaciones del Estado y el segundo, para fundamentar nuevamente la aplicación de los instrumentos internacionales en los asuntos del país.

Sin embargo, la Recomendación 27/2013,³⁷ dictada con fecha 31 de julio de 2013 en contra del Comisario de la Policía Preventiva Municipal de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, Héctor Córdova Bermúdez, llamó la atención por la gravedad de las violaciones a los derechos humanos y por la ausencia del Artículo 1° ante ellas. Este caso tiene que ver con la desaparición forzada de un hombre, cuya autoría material la atribuyó él mismo mediante tres llamadas telefónicas realizadas a una persona cercana a policías municipales de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, después de las cuales, tras algunos días el hombre fue encontrado sin vida. La persona que recibió las llamadas de la víctima constató que fue detenido junto con otras personas cerca de su domicilio. La recomendación no alude a las obligaciones y deberes del Estado para resarcir las violaciones a los derechos de la víctima y su familia.

Así, de las 141 recomendaciones emitidas en el periodo mencionado, en 38 no se mencionan el Artículo 1°, mientras en el resto se hace en los términos descritos en párrafos anteriores.

Es decir, cuando la CEDHJ fundamenta sus recomendaciones en el Artículo 1° de la Constitución lo hace para referirse básicamente a la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos al derecho interno.

³⁷ Puede consultarse en: <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2013/Rect13-27.pdf>

4. Capacitación externa

De acuerdo con los datos publicados en la página de la CEDHJ, durante los años 2011, 2012 y 2013 se impartieron conferencias, cursos y talleres a servidores públicos del mismo organismo, de algunos municipios, del gobierno estatal y federal.

Según los datos del Informe de actividades de 2011,³⁸ se impartieron al sector gubernamental 85 actividades de capacitación a las que asistieron un total de 4,419 personas, mientras que a la sociedad civil se le impartieron 14 a las que acudieron 754 asistentes. Al sector educativo público y privado, el organismo señala que impartió 92 actividades de difusión y capacitación a un total de 7,479 personas, entre servidores públicos y particulares. Respecto a las conferencias impartidas, señala el informe anual que fueron 61 dirigidas a 6,063 asistentes. Sumando tales valores, el total de las personas capacitadas fue de 18,715 personas.

En el 2012, según el Informe³⁹ respectivo, se realizaron un total de 805 actividades de capacitación y difusión a 44,488 personas del sector público y privado. Mientras que en el Informe anual de 2013⁴⁰ se señala que se capacitó a 89,289 personas del sector público y de la sociedad civil, impartiendo 1,717 actividades entre conferencias, cursos, talleres y foros. El 70% de dichas actividades fueron dirigidas al sector educativo público y privado, sumando en total a 62,332 personas capacitadas según el organismo.

De ese universo de 125,535 personas, las capacitaciones relacionadas con el Artículo 1º y la Reforma Constitucional, fueron 40 actividades de capacitación de junio de 2011 a marzo de 2014, dirigidas a sólo 3,655 servidores públicos. De la información proporcionada por el organismo, se puede deducir por el lugar, horario, fecha y facilitados de dichas

38 Ver informe 2011: http://cedhj.org.mx/informes/informe_2012.pdf

39 Ver informe 2012: http://cedhj.org.mx/informes/VL_informe.pdf

40 Ver informe 2013: <http://cedhj.org.mx/informes/71INFORME.pdf>

“...de las 40 capacitaciones sobre la Reforma impartidas, ocho fueron para el área administrativa y jurídica (1) y operativa (7) de la Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado de Jalisco, lo que representa el 20% del total de las conferencias”.

capacitaciones que se trataron de conferencias. Las 40 actividades fueron impartidas por 15 facilitadores: Álvarez Cibrián impartió 13 a 2,018 asistentes, mientras que los otros 14 facilitadores, tuvieron en conjunto a 1,637 asistentes.

Al igual que en las capacitaciones internas, se le pidió a la CEDHJ la versión electrónica de los programas y los contenidos de los cursos de capacitación impartidos. La respuesta del organismo, con el número OFI. SE/UT/354/2013, de fecha 13 de diciembre de 2013, señala que “... no existe en los archivos de esta Dirección”.

De esta manera, no hay certeza alguna de la calidad de la capacitación impartida y por lo tanto tampoco de la calidad del aprendizaje logrado en miles personas que asistieron.

Además, a partir de la información proporcionada por el organismo y la publicada en su página de internet, no se aprecia con claridad que las organizaciones han participado en las actividades relativas a la Reforma constitucional, aunque se puede deducir que pertenecen al sector educativo público y privado, tal como se observa del Informe anual 2013.

Respecto a las dependencias o autoridades capacitadas, se impartieron estos curso en los ámbitos municipal, estatal y federal, pero llama la atención que de las 40 capacitaciones sobre la Reforma impartidas, ocho fueron para el área administrativa y jurídica (1) y operativa (7) de la Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado de Jalisco, lo que representa el 20% del total de las conferencias. Particularmente llama la atención porque las dependencias con mayor número de quejas en el 2013 son el Ayuntamiento de Zapopan, la Secretaría de Educación del Estado, la Procuraduría General de Justicia y el Ayuntamiento de Guadalajara.

Tampoco se tiene conocimiento alguno sobre convenios de capacitación o colaboración con instituciones académicas de la entidad.

5. Actividades de promoción/materiales

En el oficio de la CEDHJ fechado el 7 de abril de 2014, anexa la respuesta a la siguiente pregunta:

¿Cuál ha sido el contenido principal de dichas actividades de promoción de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos?

Responde la CEDHJ:

El contenido principal de las actividades de promoción sobre la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos 2011, son las que se han llevado a cabo mediante los cursos de capacitación que se informan en el presente documento y que se han realizado de forma oral sobre las adecuaciones constitucionales que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el año 2011, así como las repercusiones en las personas y en las autoridades que tiene dicha reforma, que incluso dicho contenido ahora aparece en la página web de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, pues en días pasados en ánimo de mejorar el servicio de nuestra institución se subió a la misma, en razón de que anteriormente no estaba disponible, la cual se encuentra en la pestaña del Instituto de Investigación y Capacitación en Derechos Humanos (IICADH), en la parte relativa al catálogo de cursos que ofrece, con dirección electrónica:

<http://cedhj.org.mx/REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20DEL%202011%20EN%20MATERIA%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS.asp>

Al impartirse estas capacitaciones de manera oral, se entiende que no se ha elaborado ningún tipo de material con la información sobre la Reforma. Incluso, la CEDH no cuenta con memoria de los cursos, talleres o conferencias. Lo anterior pese a contar con un Instituto de Investigación y Capacitación,⁴¹ donde trabajan 29 servidores públicos con sueldos de hasta \$60,000.00 mensuales.

6. Acciones de inconstitucionalidad

La CEDHJ señaló no haber presentado acción de inconstitucionalidad alguna sobre la armonización de la legislación local respecto a la Reforma Constitucional del 2011 en materia de Derechos Humanos, argumentando que ésta ya había sido armonizada.

7. Papel de la CNDH en la entidad en relación con la Reforma

En marzo de 2011, en el ciclo anual de conferencias magistrales, participó el doctor Máximo Carvajal Contreras, director general de quejas y orientación de la CNDH con el tema “Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos”.

Durante el 2012, se impartió el Diplomado en derechos humanos: “La reforma constitucional del 10 de junio de 2011”, organizado por la Universidad de Guadalajara y la CNDH.

⁴¹ No está en el organigrama de la Ley de la CEDHJ, ni del Reglamento interno.

En el 2013 aparece en el apartado de Fortalecimiento institucional dentro del Informe anual, la impartición de un Seminario sobre la Reforma Constitucional en Derechos Humanos, pero no especifica quien lo organizó o impartió.

8. Conclusiones y propuestas

El trabajo de investigación nos permite confirmar la poca apropiación y utilización de la CEDHJ con su consecuente impacto nulo en la difusión y capacitación relativa a la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos en las instituciones públicas de Jalisco.

El CEPAD necesitó más de cuatro meses para obtener la información requerida porque la propia CEDHJ no la tenía registrada debidamente para contestar oportunamente a las solicitudes de información.

Llama la atención particularmente la carencia de una estrategia de capacitación eficiente, pues a la fecha no se cuenta con materiales para los cursos de capacitación o difusión de la Reforma Constitucional, pues toda la información se imparte oralmente. Informan a las personas, sin reparar en la calidad de la información y más aún, en la apropiación de estos datos para que los servidores públicos los incorporen.

Pese a que las obligaciones y deberes de las autoridades son claras en el Artículo 1º, la CEDHJ ha sido omisa y en algunos casos ha llevado a cabo acciones contrarias la defensa de los derechos de los grupos vulnerables, en temas tales como el matrimonio igualitario, los derechos reproductivos de las mujeres, la protesta social, la celda en el Centro Urbano de Retención Vial por Alcohometría para homosexuales, además de defender la militarización de la seguridad pública.

Definitivamente no puede esperarse otra cosa de quien ha ocupado el cargo sin contar con el perfil adecuado. Ante ello, es impostergable

que el Congreso local se sujete a lo dispuesto en la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos contenido en el Artículo 102, apartado “B”, párrafo octavo. En este sentido, el poder legislativo debe promover ampliamente la consulta pública y el ejercicio de evaluación de quien aspire a la reelección al puesto. Respecto a los aspirantes es necesario difundir la información que permita conocer a la sociedad sus antecedentes y desempeño en el tema de los derechos humanos.

Actualmente la difusión y promoción de la Reforma Constitucional no está siendo retomada por la CEDHJ con la centralidad que debería. Sin duda la tarea está en las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la defensa y promoción de los derechos humanos en Jalisco.

II. La Defensoría de Derechos Humanos en Oaxaca



*Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha
(Código Dh), A.C.*

Introducción

En Oaxaca, la instancia pública de Derechos Humanos fue creada en 1993 con el nombre de Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), bajo el gobierno de Diódoro Carrasco Altamirano, como un “organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objeto esencial de observar, proteger, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano”.⁴²

Al carecer de autonomía, se le consideraba una dependencia más del Poder Ejecutivo, en la que el presidente era nombrado por el Legislativo a propuesta del Ejecutivo. La experiencia en el tema no importaba, ni tampoco las militancias políticas. Esta situación acarreo que expresidentes de la CEDH asumieran después cargos de Procuradores o Secretarios de Seguridad,⁴³ que se plegaran a los mandatos del Ejecutivo en turno y fueran omisos ante graves violaciones a los derechos humanos.

Lo anterior llevó a una actuación parcial e insuficiente en Oaxaca, pues la CEDH no realizaba diagnósticos de derechos humanos en Oaxaca

42 Art. 2 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 27 de enero de 1993.

43 Como los casos de Evencio Martínez que luego fue Procurador de Justicia de Oaxaca o Sergio Segreste Ríos que fue Secretario de Seguridad Pública. Ambos involucrados luego en hechos de represión como en la región Loxicha y la APPO en 2007.

y omitía su obligación de vigilar su cumplimiento. Su actuar limitado fue probado y denunciado varias veces por la sociedad civil en tales casos como la detención masiva de supuestos militantes del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en la región Loxicha de Oaxaca (1996), la masacre de Agua Fría en la Sierra Sur (2002), así como las detenciones masivas y actos de tortura realizados en 2006 contra simpatizantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO).

Las organizaciones de la sociedad civil demandaban desde fines de los noventa la ciudadanización de la CEDH, de acuerdo a los estándares proveídos por los Principios de París: que se definiera un marco conceptual, un procedimiento de elección con participación de la sociedad civil, el nombramiento de un/a presidente/a con experiencia en el tema, una instancia con independencia de los poderes y que el Consejo cumpliera también con estos requisitos.⁴⁴

En 2007, durante la gubernatura de Ulises Ruiz se realizó una reforma a la Ley que cambió el nombre a Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, y que no implicó mayores cambios en su actuación y deficiencias. Por ello, en 2010 una de las primeras acciones que la sociedad civil demandó al nuevo gobierno de coalición, encabezado por Gabino Cué, fue la reforma en esta instancia.

La iniciativa fue bien recibida por el grupo de legisladores de la Comisión de Derechos Humanos de la LXI Legislatura,⁴⁵ un grupo de organizaciones de la sociedad civil y la recién integrada Coordinación de Atención para los Derechos Humanos del Poder Ejecutivo de la entidad. De esta alianza se generó la iniciativa de ley que en enero de 2012 fue aprobada como Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO). El cambio de nombre implicó lo siguiente:

44 VI Informe de la Red Oaxaqueña de Derechos Humanos. Situación de los Derechos Humanos en Oaxaca.-- Oaxaca, 2005, p. 50-60

45 Integrada por Pavel López Gómez (PT), Flavio Sosa Villavicencio (PT), Marlene Aldeco Reyes (PAN) y Max Vargas Betanzos (PRI)

...cambios en su naturaleza, objetivo, atribuciones y ámbito de competencia; como el accionar ahora en aquellas violaciones realizadas por particulares en complicidad con funcionarios públicos; o bien, el proponer modificaciones a las leyes y reglamentos para garantizar la protección de los derechos humanos, además de vigilar y evaluar políticas públicas para la prevención y en atención de las violaciones a los derechos humanos.⁴⁶

Al aprobarse la nueva ley, se inició el proceso de renovación del ombudsman y del Consejo, que ahora tiene el carácter de Ciudadano y honorario, de acuerdo a los artículos 16 y 24 de la citada ley.

Debe mencionarse que a la convocatoria emitida por el Congreso local se presentaron 21 candidatos y candidatas para el cargo de presidente/a,⁴⁷ y 13 personas para el Consejo Ciudadano, mismas que comparecieron ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara local, en una audiencia pública para exponer sus propuestas, conocimientos y experiencia.

Finalmente el 9 de mayo de 2012 fue electo con 37 votos de 42,⁴⁸ Arturo Peimbert Calvo como nuevo presidente de la DDHPO, y seis integrantes del Consejo Ciudadano: Bernardo Rodríguez Alamilla, Martha Julia Avendaño Córdoba, Héctor Lorenzo Estrada, María Eugenia Mata García,

46 Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Decreto Número 823 de la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.-- Publicación de organizaciones civiles de Oaxaca, 2012.

47 Entre ellos, José Armando Osorio Jarquín, Alonso Hugo Vasconcelos Calderón, Mario Gerardo Hernández Martínez, Fernando Francisco Coronado Franco, Israel Ochoa Lara, Jesusita Bautista Cayetano, Juan Rodríguez Ramos, Arturo de Jesús Peimbert Calvo, Roberto López Sánchez, Saúl Bolaños Bolaños, Rubén Vasconcelos Méndez, Cira Mariana Morales Ramos, Manuel Mario Arias Montes, Jéssica Sánchez Maya, Xóchitl de Gyves de la Cruz, Gerald García Báez, Félix Hernández Pizarro, Carlos Felguérez Salazar, Jesús Alfredo López García, Liudmila Oropeza Fuentes y Miguel Ángel Carballido Díaz.

48 Este resultado dejó claro el acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas para respaldar su candidatura.

Pedro Matías Arrazola y Sara Méndez Morales. La duración del cargo consiste en un periodo de siete años para el Defensor y seis para el Consejo.

Lamentablemente en Oaxaca el avance de la Reforma en materia de Derechos Humanos de junio de 2011 no fue retomado a cabalidad por las instituciones del gobierno estatal. En abril de 2011, meses antes de la aprobación de la Reforma federal, fue aprobada una reforma a la constitución local que presenta serias deficiencias.⁴⁹

Es de señalarse que durante 2011 se trabajó en la creación de la nueva ley y la entrada en vigor de la nueva instancia pública de derechos humanos, lo que retrasó aún más la aplicación de la Reforma en Oaxaca.

El presente capítulo es parte del seguimiento que desde la sociedad civil se ha venido dando a la instancia pública de derechos humanos y de la activa participación de la Consejera Sara Méndez en la DDHPO, miembro también de CODIGO DH, lo que ha permitido conocer el proceso de transición, sus avances y obstáculos. Adicionalmente, mirar este mismo proceso a la luz de la implementación de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos ha permitido un eje conductor para el análisis.

1. Semblanza del ombudsman local

a) La elección

La elección de Arturo Peimbert Calvo como defensor de los derechos humanos del pueblo de Oaxaca fue un proceso con diversas irregula-

⁴⁹ Esto a pesar de que la Reforma federal se encontraba ya en conocimiento de los congresos locales para su aprobación, desperdiciando el Congreso local la oportunidad de homologar su reforma con la federal. Entre las deficiencias que presenta tenemos: No retoma el principio *pro persona*, que garantiza la aplicación de la norma más favorable contenida en la Constitución o los tratados internacionales, buscando siempre la protección más amplia. No considera la *Interpretación conforme*, es decir la obligación de toda autoridad de llevar a cabo un control de convencionalidad. Omite las obligaciones del Estado de promover y respetar los derechos humanos. No reconoce los principios de aplicación de los derechos humanos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

ridades. Desde el inicio, para la opinión pública él era “el candidato oficial”. La crítica de la prensa estuvo dirigida a su trayectoria política y las relaciones que lo llevaron a ser candidato, así como el nivel académico con el que contaba en ese momento.⁵⁰ Sin embargo el punto crítico se encontraba en la propia Ley de la Defensoría que en su artículo 23, fracción III expresa que uno de los requisitos para asumir la titularidad de esa institución es el “no haber desempeñado cargo dentro de la administración pública federal, estatal o municipal durante los últimos dos años anteriores al día de la designación”, requisito que Peimbert Calvo no cumplía.⁵¹

Días antes de la elección del Defensor en el Congreso local, 45 organizaciones de la sociedad civil emitieron un llamado a la Comisión Permanente de Derechos Humanos del Congreso y a las fracciones parlamentarias, para “cuidar el proceso de elección de la titularidad de la Defensoría de Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) y a respetar el espíritu de la ley que establece como principios fundamentales la independencia, autonomía y ciudadanía de esta importante instancia para todas y todos los oaxaqueños”.

Hicieron también un llamado al gobernador Gabino Cué “a no intervenir en la designación del *ombudsman* y a no repetir prácticas de los anteriores gobiernos que solo enturbian el proceso de cambio y democratización de la sociedad oaxaqueña”.⁵²

La terna propuesta por la Comisión permanente de Derechos Humanos de la LXI Legislatura local estaba conformada por Cira Mariana Morales Ramos, Arturo de Jesús Peimbert Calvo y Yesica Sánchez Maya.

50 Ver <http://www.despertardeoaxaca.com/?p=2685>

51 Ver <http://www.noticiasnet.mx/portal/opini%C3%B3n/local/96740-peimbert-y-los-agravios-al-pueblo-de-oaxaca-%C2%BFpodr%C3%A1>

52 Ver <http://educaoaxaca.org/la-minuta/621-fuera-manos-del-ejecutivo-en-la-designacion-del-ombudsman-en-oaxaca.html>

Finalmente el 9 de mayo de 2012, con 37 votos a favor Peimbert Calvo fue nombrado presidente de la DDHPO”.⁵³

En los días siguientes, organizaciones civiles y no gubernamentales se manifestaron en el Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca para anunciar su desconocimiento de Arturo Peimbert Calvo como nuevo ombudsman estatal, anunciando acciones legales y políticas para exigir a la Cámara de Diputados la limpieza del procedimiento celebrado para designar al nuevo titular de la Defensoría de los Derechos Humanos de los Pueblos de Oaxaca. Entre las acciones que se promovieron tres amparos en contra del proceso de elección,⁵⁴ una queja ante la CNDH y una comunicación fue enviada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para denunciar vicios en el procedimiento de elección.⁵⁵

Debido a estos señalamientos, en los días siguientes corrió el rumor de que el Congreso local aprobaría una modificación que eliminaría el requisito no de haber desempeñado un cargo público (Art. 23 fracción 3). Hasta la fecha, la Ley de la Defensoría no ha sido modificada.

b) Perfil del titular actual

Arturo Peimbert realizó estudios de Derecho en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, fue Director de la Comisión Diocesana de Justicia y Paz de 2002 al 2006, donde realizó labores de acercamiento, conciliación, concertación, reconciliación, pacificación y organización para el desarrollo comunitario, según su curriculum, en las ocho regiones del estado. Destaca su atención al conflicto regional de la Sierra Sur posterior a la masacre de Agua Fría (mayo 2002) y su participación en la Mesa de Diálogo entre los gobiernos estatal y federal y la Asamblea

53 Ver <http://enfoqueoaxaca.com/en-portada/se-impone-arturo-peimbert-como-nuevo-ombudsman-de-oaxaca/>

54 Ver <http://www.despertardeoaxaca.com/?p=2816>

55 Ver <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=294976>

Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) entre 2006 y 2007. En 2010 se integró al gobierno de Gabino Cué, desde el que dio seguimiento al proceso de mediación en la Región Triqui hasta 2012, cuando fue postulado como candidato a la Defensoría.

c) Nueva etapa en la instancia pública de derechos humanos

La *nueva etapa* de la Defensoría inició en mayo de 2012 y a partir de junio de ese año se realizan sesiones mensuales con el Consejo Ciudadano, tal como la ley prevé.⁵⁶ Sin embargo, el proceso de transición de la anterior estructura a la nueva sigue en proceso,⁵⁷ principalmente ante la falta de recursos y la autorización de las nuevas plazas por parte de la Secretaría de Finanzas.⁵⁸

Así, existen áreas completas que siguen operando con el personal de lo que fue la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, tanto en oficinas centrales como en las 13 oficinas regionales.⁵⁹ Sumado a ello, hay vacíos importantes en la nueva estructura de la institución por la falta de presupuesto. Por ejemplo, de las diez defensorías especializadas solo se encuentran habilitadas dos pero atendidas por una persona.⁶⁰

56 Ver Primer Informe de actividades periodo mayo 2012-2013 Defensoría de Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.-- pág. 23. Disponible en: <http://derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/publicaciones/iinformeAPC/Documentos/1%20ACTIVIDADES%20CONSEJO.pdf>

57 Puede checarsen en: <http://derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/estructura/estructura.php>

58 La anterior comisión de derechos humanos mantuvo un presupuesto de 26 millones de pesos que solo permitió el pago de personal y algunos viáticos, limitando su actuación en el área preventiva. El primer año de la DDHPO se ejerció este presupuesto. Para 2013 se logró un incremento a 42 millones y en 2014 nuevamente se bajó el presupuesto a 26 millones. Al momento se han autorizado algunos recursos más y sigue el proceso de cabildeo para lograr un mayor presupuesto que permita el cumplimiento de la ley y las nuevas tareas de la institución.

59 Ubicadas en Huajuapán de León, Santiago Juxtlahuaca, Tlaxiaco, Pinotepa Nacional, Puerto Escondido, Sta. María Huatulco, Tehuantepec, Juchitán, Ciudad Ixtepec, Tuxtepec, Cuicatlán, Huautla de Jiménez y Miahuatlán.

60 La Defensoría ejerció en 2012 el presupuesto ya asignado por el Congreso local de 26 millones de pesos, en 2013 se logró un incremento a 41 millones que significa un 58% más y en 2014 bajo a poco más de 36 millones. Aunque su propuesta para cubrir la totalidad de sus actividades es de poco más de 90 millones, V. <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/presupuesto2013/Proyectodepresupuesto2013.pdf>

Una de las primeras tareas del Consejo Ciudadano fue la elaboración y aprobación del nuevo reglamento interno de la Defensoría,⁶¹ que contempla nuevas herramientas de trabajo y atribuciones como la *Aler-ta temprana*, proponer iniciativas de ley, diseñar, vigilar y evaluar políticas públicas en la materia, etc.; así como garantizar los principios de no discriminación, laicidad, perspectiva de género y *pluralismo jurídico* en el trabajo con defensorías especializadas en temas como pueblos indígenas, equidad de género, migrantes, discriminación, afrodescendientes, niños y niñas, entre otros (Art. 31 de la ley).

Otro aspecto que está rezagado por las disposiciones establecidas en el Transitorio 8 de la propia Ley de la Defensoría, es el que se refiere a los asuntos en trámite los cuales deberán concluirse bajo la ley anterior, situación que se verá reflejada en las recomendaciones, como veremos más adelante.⁶²

2. El Artículo 1º Constitucional en las recomendaciones

En 2011 se emitieron un total de 33 recomendaciones, de las cuales, 22 fueron emitidas después del 10 de junio, esto es el 67%. Lamentablemente vemos que solo tres de ellas (33%) retoman la Reforma, entre ellos reconocimiento de los Tratados Internacionales por parte del Estado mexicano y el principio de no discriminación:

La reforma constitucional en materia de los Derechos Humanos que modificó diversos artículos, entre otros el 1º de la Constitución Federal de la República, señala que en

61 Aprobado el 21 de septiembre de 2012. Puede checharse en <http://derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/transparencia/marco/reglamentodh.pdf>

62 Todos los expedientes y asuntos que se encuentren en trámite en la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se desahogarán hasta su conclusión, conforme a la Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; en su segundo párrafo se señala que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales sobre derechos humanos. (Recomendación 18, 21 de julio de 2011)

Nadie puede ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas; tal y como se desprende de los Artículos 1 y 24 de la Constitución Federal. (Recomendación 25, 30 de septiembre 2011)

El artículo 2° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que a diferencia de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y de la Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura, no exige que los actos a que se hace referencia sean graves, lo cual además es acorde con lo estipulado por los párrafos primero y segundo del Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Recomendación 26, 13 octubre de 2011)

Cabe señalar que solo la Recomendación 26 retoma la reparación del daño según los estándares de la legislación internacional. Lo hace citando jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre el caso “El Amparo vs. Venezuela” que hace señalamientos sobre reparaciones, costas y daño moral; la Convención Americana artículos 1 y 63, y los Principios

para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad contempla, en su capítulo III, principio 36, el derecho a obtener reparación. En consecuencia recomienda:

Tercera. Se efectúen todas las acciones necesarias, en coordinación con los agraviados, a fin de que se les cubra la reparación del daño causado con motivo de los actos de tortura a que fueron sometidos por servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, de acuerdo a la normatividad internacional y nacional aplicable para tal efecto. (Recomendación 26)

Adicionalmente hay dos recomendaciones que incorporan elementos que consideran medidas de reparación, aunque no están sustentadas en la legislación internacional en la materia como las recomendaciones 30⁶³ y 31,⁶⁴ mismas que tampoco contemplan la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, solo la 30 alude al artículo 133 Constitucional y propone una iniciativa de ley. Salta la vista también que la capacitación a funcionarios públicos es una medida que podría considerarse de no repetición, aunque no se coloca en ese tenor. Por ejemplo, la Recomendación 27 dice:

Tercera. Que a la brevedad posible se imparta a todos los integrantes de ese Ayuntamiento, en especial a los

63 Cuarta. A través de los canales legales correspondientes, se impulse una iniciativa de ley a fin de adecuar el Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Estado de Oaxaca, a lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás normatividad aplicable, a fin de corregir las deficiencias que el mismo presenta, en especial con relación a los hechos en estudio.

64 Segunda. Como una forma para reparar el daño moral de que fueron objeto las ciudadanas Teresa Ceballos Martínez, Rosa Martínez Santiago y otros dos agraviados, de manera inmediata, y con base en la Ley de Imprenta, haga las aclaraciones pertinentes en los medios de comunicación en los que fueron publicadas las notas periodísticas en las que se les relacionó infundadamente con actividades ilícitas.

señalados en el punto anterior, un curso de capacitación en materia de derechos humanos, con la finalidad de evitar en lo futuro violaciones como las documentadas en el caso que se resuelve. Haciéndole de su conocimiento que para ese efecto, este Organismo pone a su disposición a personal especializado en la materia.

Es de notar que cuatro de las recomendaciones emitidas ese año citan el artículo 133 Constitucional para poner de relevancia de Tratados Internacionales suscritos por México y la supremacía de la Constitución, ignorando con ello la reforma al Artículo 1°. Se trata de las recomendaciones 17, 19, 30 y 33. Lo que hace evidente la falta de criterios en la calificación de las quejas y de actualización que para entonces tenía el personal del área.⁶⁵

De un total de 12 recomendaciones emitidas durante el año 2012, solo tres recomendaciones retoman en sus argumentos el Artículo 1° Constitucional, mencionando el principio *pro persona*, las obligaciones del Estado, con énfasis en la obligación de reparar, y el reconocimiento de los tratados internacionales.

Cabe resaltar que esta Defensoría, no tiene la intención de oponerse a las acciones que realiza el Ministerio Público ni la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado, sino que su propósito es el de velar porque dichas Instituciones realicen sus funciones de acuerdo con las facultades que estrictamente

65 La Comisión y posteriormente la Defensoría han usado el Manual para la Calificación de hechos violatorios de los Derechos Humanos, editado por la CNDH en 2008. Puede consultarse en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/130/bib/bib17.pdf>

les confiere la normatividad que los rige, debiendo imperar siempre el respeto a los derechos humanos, a fin de dar cabal cumplimiento al principio pro persona instituido en el Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que al no hacerse así, también se quebranta el principio de legalidad previsto por el artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (Recomendación 2)

Al respecto, el Artículo 1° de la Constitución Federal establece en su párrafo tercero que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley. El deber de reparar a cargo del Estado por violaciones de derechos humanos encuentra sustento tanto en el sistema universal como el regional de protección de derechos humanos. (Recomendación 10)

Esta Defensoría, comparte la preocupación de las Instancias Internacionales citadas, en el sentido de que la tortura debe ser investigada y sancionada por el Estado en los términos ya referidos, toda vez que no es posible que en la actualidad se sigan cometiendo esa clase de actos tan repugnantes y denigrantes para la sociedad; por lo que, en atención al principio “pro persona”, debe ser investigada tomando como parámetro lo establecido en el artículo 2° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la

Tortura, que a diferencia de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y de la Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura, no exige que los actos a que se hace referencia sean graves, lo cual además es acorde con lo estipulado por los párrafos primero y segundo del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se prevé que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece, y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (Recomendación 11)

En relación a las recomendaciones emitidas ese año, puede apreciarse una mejoría en la vinculación del Artículo 1º con los temas de recomendación. Así también la mitad de las recomendaciones consideran alguna medida de reparación (1, 5, 9, 10, 11, 12). Cabe mencionar que a la argumentación, que a partir de la Recomendación 9 -la primera que emite la DDHPO-, se ha agregado a la propia Ley de la Defensoría, instancia que entró en vigor a partir de mayo 2012.

Es facultad de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, reclamar una justa reparación del daño y los daños y perjuicios, conforme a lo que ordena la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo

de Oaxaca, que en su artículo 71 indica que en el proyecto de Recomendación se podrán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado; lo cual también prevé el artículo 126 del Reglamento Interno de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,⁶⁶ aplicado con sustento en el artículo Sexto Transitorio de la Ley que rige a esta Defensoría, al referir que ante la existencia de violaciones manifiestas, procederá a solicitarse la consecuente reparación del daño de manera integral, abarcando todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima, y extendiéndose más allá del simple daño patrimonial, para comprender aspectos no pecuniarios de la persona.⁶⁷ (Recomendación 10)

Un nuevo elemento que puede observarse es que dos recomendaciones (10 y 11) establecen medidas de no repetición,⁶⁸ lo que marca un cambio cualitativo al sugerir sólo cursos de capacitación como una medida para mejorar la observancia de los derechos humanos. De las 12 recomendaciones emitidas, nueve de éstas proponen algún curso de

66 Si bien el nuevo reglamento de la Defensoría fue aprobado el 21 de septiembre de 2012 a partir del cual es vigente y se publicó el 1 de octubre de 2012, personal de la defensoría se respaldó en el Transitorio 2 de la Ley de la DDHPO que dice: Se abroga la Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 21 de diciembre de 2007, y se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

67 Nótese que no es que la nueva ley es más avanzada a la anterior en el tema de reparaciones ambas contienen exactamente los mismos elementos, solo que antes no se aplicó.

68 Recomendación 10: Tercera. Gire instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que se promuevan en el albergue escolar "Antonio Caso", ubicado en Tamazulapam del Espíritu Santo, Mixe, Oaxaca, y en general en todos los albergues del Estado, las medidas preventivas, correctivas y de supervisión, con las que se evite la repetición de conductas como las que originaron el presente pronunciamiento y en general, la mejora de las condiciones de vida dentro de los mismos.

capacitación, de los cuales siete están destinados a cuerpos policíacos estatales y municipales.

En el 2013 se emitieron 13 recomendaciones, de ellas 12 incorporan en su argumentación jurídica convenios y tratados internacionales, así como la normatividad local y federal pertinente y citas al Artículo 1º Constitucional, algunos de los argumentos vertidos son:

El constituyente, al advertir la vulnerabilidad de la población infantil, estableció en la Constitución Federal en su Artículo 1º tercer párrafo, entre otros el derecho a no ser discriminado por cuestiones de edad; y en el artículo 4º sexto párrafo prescribió que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, cuyo objetivo principal es el desarrollo integral de los niños y las niñas por parte del Estado y la sociedad. (Recomendación 2)

...las autoridades de los distintos niveles de gobierno, tienen la obligación de velar por el respeto de los derechos de los gobernados y consecuentemente evitar transgredirlos, ello de conformidad con el tercer párrafo del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Recomendación 3)

Debe precisarse, que si bien es cierto que una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la actuación irregular de los servidores públicos consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, también lo es que

el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, 113 segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *47 de la Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en relación con los diversos 126 al 133 de su Reglamento Interno*,⁶⁹ aplicados con base en el sexto transitorio de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a servidores públicos del Estado, la recomendación que se formule a la dependencia pública deberá incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y las relativas a la reparación de los daños que se hubieran ocasionado, por lo cual resulta necesario que se realice la reparación conducente, en los términos de ley. En este caso, la mencionada reparación del daño deberá consistir en el compromiso que debe asumir la Procuraduría General de Justicia del Estado para realizar todas las acciones tendientes a la inmediata integración y consignación, en su caso, de la indagatoria 428(A.E.I.)/2011. (Recomendación 12)

Sin embargo es posible notar disparidades en la calificación de las recomendaciones pues mientras algunas se basan en la legislación internacional y jurisprudencia de la SCJN, dos de ellas se limitan a citar la legislación local y federal como son la Recomendación 5 sobre derecho a la seguridad jurídica y la Recomendación 9 sobre derecho a la educación.

69 Cursiva nuestra.

La reparación del daño es un elemento encontrado en 11 de las 13 recomendaciones. Invariablemente el argumento usado refiere al párrafo 3 del Artículo 1º Constitucional que señala las responsabilidades y deberes del Estado, los Principios y Directrices Básicas sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones,

el artículo 71 de la ley de la DDHPO que indica que en “el proyecto de Recomendación se podrán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”. Las reparaciones del daño se refieren a la atención médica y psicológica, costos y en dos casos a disculpas públicas de alguna autoridad.

“Otro nuevo elemento que se incorpora a las recomendaciones son las colaboraciones, es decir las recomendaciones piden la intervención de otras autoridades”.

De las 13 recomendaciones, cinco de ellas (Recomendaciones 2, 10, 11, 12, 13) citan el Artículo 126 del Reglamento Interno de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, “vigente en la época en que acontecieron los hechos reclamados”, como quedó establecido en el Transitorio 8 de la ley de la DDHPO emitida en 2012. Es decir, eran asuntos ya en trámite cuando se dio el cambio institucional, lo que nos lleva a preguntar sobre la celeridad en la atención de los casos y sobre el rezago existente en la misma instancia.

Otro nuevo elemento que se incorpora a las recomendaciones son las colaboraciones, es decir las recomendaciones piden la intervención de otras autoridades. Esto lo encontramos en las últimas 5 recomendaciones de 2012 y en 8 recomendaciones de 2013. En su mayoría se solicita la intervención de la Procuraduría de Justicia de Oaxaca, para iniciar procesos penales y en menor medida a otras autoridades, como el Congreso local y el Tribunal Superior de Justicia.

Hasta junio 2014 se habían emitido 11 recomendaciones. La totalidad de ellas incorporan el Artículo 1º Constitucional en varios de sus

componentes, destacando la siguiente que aborda el tema de discriminación por motivos religiosos:

La autoridad municipal de San Juan Ozolotepec, Miahuatlán, Oaxaca, se encuentra transgrediendo lo dispuesto por los artículos 1º y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contribuir con sus actos y omisiones a coartar la libertad religiosa de los agraviados. El Artículo 1º de la Constitución General establece que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Recomendación 1)

Las medidas de reparación del daño se incorporan a siete de las recomendaciones (1, 2, 4, 5, 8, 10, 11). Cabe señalar que la recomendación 10 se realiza en favor de ciudadanos del municipio indígena de Santa Catarina Mechoacan que sufrieron detenciones y agresiones durante un operativo de la Secretaría de Seguridad Pública.⁷⁰ Ganan mayor presencia medidas de no repetición, presentes en cinco recomendaciones (1, 2, 5, 9 y 11), aquí citamos dos que nos parecen de especial relevancia:

Cuarta. Como garantía de no repetición, a fin de evitar futuras afectaciones a la libertad religiosa, se inicie en esa comunidad, un proceso de formación en derechos hu-

⁷⁰ Ver http://www.derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/recomendaciones/contenedor_rec1.php?idreco=478

manos, donde se prioricen los derechos de libertad religiosa y culto público, en el que incluya a servidores públicos del Ayuntamiento y sus Agencias Municipales, así como a la población en general. Haciéndole de su conocimiento que este Organismo pone a su disposición a personal especializado en la materia. (Recomendación 1)

Sexta: Como garantía de no repetición, se solicita:

a. Iniciar un proceso de formación a todos los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, para que en ejercicio de sus atribuciones, actúen con perspectiva de género y respeto a los derechos humanos. (Recomendación 2)

Cuarta. Como garantía de no repetición, se lleven a cabo acciones inmediatas para que se diseñen e impartan al personal de los Hospitales de esa dependencia a su cargo, especialmente en el Hospital General de Tuxtepec, Oaxaca, programas integrales de capacitación y formación, en materia de derechos humanos y sus implicaciones en la protección a la salud, enfatizando además sobre el conocimiento, manejo y observancia de las Normas Oficiales Mexicanas, y demás normatividad aplicable, con el objeto de evitar irregularidades como las que dieron origen al presente pronunciamiento. (Recomendación 9)

Las recomendaciones 1, 3, 4, 5, 7, 10 y 11 consideran colaboraciones de otras instancias oficiales como el Congreso local, la Secretaría General de Gobierno, la Procuraduría, entre otras. Es de señalar que dos de las mismas se refieren a conflictos comunitarios y donde la DDHPO sugiere

la intervención de varias instancias para la instalación de mesas que permitan la atención de los conflictos. Una más en el tema de salud pide la colaboración de los tres niveles de gobierno y al sindicato del sector salud.

Finalmente, nos llama la atención que la Recomendación 11 refiera nuevamente al artículo 133, cuando su contenido quedaría mucho mejor fundamentado en el Artículo 1º: “esta Defensoría considera que las autoridades responsables también transgredieron lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño, firmada por México el 26 de enero de 1990 y ratificada el 21 de septiembre del mismo año, y que de acuerdo a lo dispuesto por los Artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una norma vigente en nuestro país”.

a) Utilización de contenidos en Informes Especiales

La Defensoría, de acuerdo al Artículo 13, fracción XIII de la ley que define sus atribuciones, puede “elaborar informes generales y específicos sobre la situación de los derechos humanos en Oaxaca, emitiendo las recomendaciones, propuestas y medidas necesarias para garantizar de manera plena el respeto a los derechos humanos”. La ley anterior preveía la elaboración de informes especiales, de acuerdo al Art. 62 “cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores”. Si bien parten de sentidos distintos es interesante el análisis de ellos para determinar la utilización de los contenidos de la Reforma de Derechos Humanos.

Se debe mencionar que en la página web de la Defensoría se encuentra un informe especial por año⁷¹ a partir de 2011, que suman las quejas de alguna problemática en específico y emiten propuestas para la atención de las violaciones documentadas.

⁷¹ El informe de 2011 fue emitido por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, el de 2012 por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca pero firmada con el anterior titular de la Comisión.

Es hasta el Informe sobre la Laguna La Pastoría (2013), que si bien no se usa en su análisis la Reforma de derechos humanos, sí usa el Convenio 169 y emite una propuesta, la novena en la que pide a la Coordinación de Derechos Humanos del gobierno del estado verifique que los planes y programas de gobierno se realicen de acuerdo a los principios consagrados en el Artículo 1° de la Constitución.⁷²

Destaca el Informe sobre el Decreto de Veda del Valle de Ocotlán (2014) que por primera vez cita el control de convencionalidad en uno de los documentos de la Defensoría:

Este informe especial constituye un llamado a las autoridades involucradas para que atiendan de manera integral el planteamiento de los peticionarios con perspectiva de derechos humanos aplicando el control de convencionalidad como lo exige el Artículo 1° Constitucional, que establece que las normas relativas a derechos humanos se interpretaran de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y que todas las autoridades dentro del ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por ende, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Otra característica de estos informes es que realizan un exhorto a la ciudadanía para el respeto a los derechos humanos, según el tema

⁷² Ver. <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/infesp/informe ESPECIAL2013-1.pdf>

abordado por el informe: respeto a los derechos de los migrantes, del medio ambiente o a cuidar el agua.

b) Iniciativa para la armonización de la Constitución local

En la sesión de Consejo realizada el 1 de abril de 2014, el Defensor informó que fue presentada al Ejecutivo estatal una iniciativa para armonizar la Constitución local con la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos que contempla la irreductibilidad del presupuesto. La solicitud desde el Consejo Ciudadano fue la de socializar la propuesta con la sociedad civil antes de ser presentada al Congreso local, y si surgieren observaciones que se incorporen a la propuesta. Hasta el momento esto no ha sucedido.⁷³

3. Capacitación interna

Para el cabal cumplimiento de la Ley de la Defensoría, se aprobó un nuevo reglamento que contempla sus nuevas atribuciones y funciones,⁷⁴ incrementa el número de sus oficinas regionales, defensorías especializadas y la creación de nuevas áreas de trabajo como la Coordinación General de Fortalecimiento de la Cultura de los Derechos Humanos con sus dos Direcciones de Políticas Públicas en Derechos Humanos y Educación, Investigación, Divulgación y Promoción de DH. Esta Coordinación inició su trabajo en mayo de 2013 y a partir de febrero de 2014 tiene habilitada la Dirección de Educación, que se hace cargo de las capacitaciones que la Defensoría brinda, tanto de manera interna como externa.

73 Ver propuesta en: <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/transparencia/consejo/2014/ANEXO.1.ABRIL.2014.pdf>

74 Aprobado por el Consejo el 21 de septiembre de 2012. Puede checarsen en: <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/transparencia/marco/reglamentodh.pdf> así como las modificaciones realizadas en: <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/transparencia/marco/modificacionReglamento-Interno-DDHPO.pdf>

A nivel interno, la capacitación sobre la Reforma sigue en proceso. Dentro del área se ha designado a una persona como responsable del tema, quien se está especializando, y tomado el curso sobre Reforma Constitucional impartido por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. (IMDHD) y CODIGO DH en 2013. También participó en el curso de la CNDH⁷⁵ sobre el tema entre y otros cursos a los que ha podido acceder la DDHPO. Esta persona se encarga de un equipo cinco personas que deben capacitar sobre la Reforma a distintos grupos de población.

En todos los procesos educativos que realiza la Defensoría se aborda la Reforma. Por ejemplo, de las solicitudes de las autoridades municipales y la Secretaría de Seguridad Pública, se está impartiendo una introducción a la Reforma del Artículo 1º Constitucional, esto es, explicar el fundamento para hablar de los derechos humanos, concepto, características, discriminación; antes había resistencia porque no estaban en la Constitución, se explican las convenciones y el Artículo 133 que antes era el fundamento. Lo están haciendo los capacitadores. (Entrevista)

Si bien el personal de la Defensoría recibió un primer ciclo de actualización y capacitación en 2013, con temas como “El nuevo modelo constitucional”, “La Ley General de Víctimas” o “El ombudsman en el nuevo modelo de Derechos Humanos”,⁷⁶ las deficiencias en la comprensión profunda de la Reforma todavía se dejan ver en varias áreas de la institución, incluidas la Coordinación General de Defensorías y las Defensorías Regionales, cuyo personal no incorpora los contenidos de la

75 Esta ha sido la única colaboración que este estudio identificó de la CNDH con la Defensoría de Oaxaca.

76 Ver en <http://libertad-oaxaca.info/ddhpo-inicia-capacitacion-de-su-personal/>

Reforma en sus actuaciones y análisis sobre las quejas que reciben u orientaciones que brindan, o lo hace de manera deficiente.

La Defensoría cuenta con 13 organismos regionales y sólo dos de esas oficinas (Huajuapán y Tlaxiaco) tienen una persona asignada para la capacitación.⁷⁷

4. Capacitación externa y otras actividades de promoción

La Dirección de Educación, Investigación, Divulgación y Promoción de la Cultura de los Derechos Humanos es el área encargada del desarrollo de procesos formativos y la construcción de materiales pedagógicos e informativos. En sus metas para este año está el crear un modelo de formación en derechos humanos, implementarlo, elaborar un manual de formación de formadores en derechos humanos y establecer un programa de tutorías. Se propone impulsar con la sociedad civil conversatorios para analizar problemáticas específicas.

En los últimos meses, la Coordinación General de Fortalecimiento de la Cultura de los Derechos Humanos bajo un nuevo enfoque de atención integral de derechos humanos, ha impulsado diversos procesos de formación. Los procesos de formación van dirigidos a Servidores Públicos, Gobiernos Municipales y Sociedad Civil, así como también a grupos específicos que por su condición de desigual o discriminación resulta prioritaria su atención. Los procesos formativos tienen el objetivo de formar personas facilitadoras con un enfoque de derechos humanos, a partir de la adopción

⁷⁷ Hasta el año pasado los visitadores regionales atendían las peticiones de capacitaciones provenientes sus regiones. Actualmente, todas las solicitudes de capacitación se canalizan al área, siendo a todas luces insuficientes los recursos humanos y materiales para esta tarea, en total 7 personas para todo el Estado y hasta el momento ningún material impreso propio.

de herramientas metodológicas para la enseñanza-aprendizaje, tomando en cuenta el enfoque pedagógico, así como un sistema de evaluación y seguimiento. (Informe al Consejo Ciudadano).⁷⁸

Esta Dirección inició sus actividades en febrero del 2014 y ya ha impartido talleres: nueve a municipios, y con seis programas dirigidos a cuatro instancias gubernamentales como son Penitenciaria (Secretaría de Seguridad Pública), Secretaría de Salud, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y se prepara el programa para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial de Oaxaca, así como programas con la asociación civil CANICA y el grupo de mujeres 8 de Marzo de Juchitán. Así también la Defensoría participa en la Jornada Estatal contra la Discriminación y Deserción Escolar de Niñas y Adolescentes Indígenas en Oaxaca.

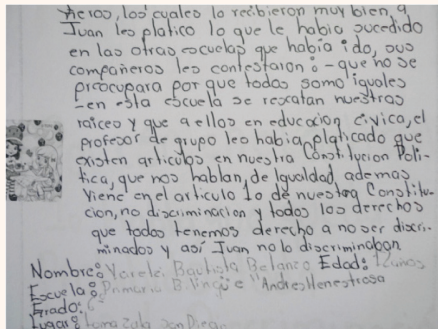
En estos programas se aborda una introducción de la Reforma Constitucional, se trabaja con grupos que se pretende sean multiplicadores, por ejemplo, los centros penitenciarios tienen dos personas designadas para tomar el curso, el Módulo 3 abordó la Reforma. Este equipo de los centros penitenciarios manifiesta y demuestra interés en estudiar y responsabilidad ante el compromiso de transmitir los contenidos al demás personal de sus centros de trabajo. Al terminar el curso, se iniciará la etapa de monitoreo y evaluación de resultados.⁷⁹

No obstante, la DDHPO no cuenta con materiales impresos, ha utilizado los materiales proporcionados por la Campaña por el *#Artículo1Constitucional*,⁸⁰ incluidos folletos, presentaciones electrónicas y videos informativos sobre los diferentes componentes de la Reforma.

78 Entregado por la Coordinación General de Fortalecimiento de la Cultura de los Derechos Humanos en la sesión de Consejo del 1 de abril de 2014.

79 Ver cuadro de capacitaciones en Anexo.

80 Campaña en la que se inscribe la publicación de este estudio.



Fragmento. "Todos somos iguales, no más discriminación"

A pesar de las limitaciones, se están impulsado actividades desde la Coordinación General de Fortalecimiento, como el Primer Concurso Regional Literario "Escribe una historia" con estudiantes de primaria, coordinado por la Defensoría Regional de Tlaxiaco, en el que se evidencian los resultados de las charlas que se han impartido en las escuelas. Por ejemplo, uno de sus ganadores retoma en su relato el Artículo 1º Constitucional, lo que hace notar el trabajo informativo y formativo⁸¹ que esta oficina realiza en su región.

A mediados de junio la Defensoría favoreció el Conversatorio "Avances y pendientes de la implementación de la Reforma en materia de derechos humanos en Oaxaca", en coordinación con el IMDHD y CODIGO DH, a la convocatoria se sumaron las diez organizaciones que son parte de la Campaña mencionada en Oaxaca. Este espacio tuvo dos paneles con importantes participaciones. El panel 1 concluyó sobre la importancia de armonización de las Constituciones locales con la Federal, ya que esta armonización construye los instrumentos de política pública para hacer eficaces los Derechos Humanos. El panel 2 puntualizó la importancia de los derechos humanos como ejes de la generación de políticas públicas así como las limitaciones y obstáculos que instituciones como la Defensoría enfrentan, y que en ocasiones dependen de la voluntad política para su superación -como en el tema presupuestal-, pero suelen ser también estructurales y políticos.⁸²

81 Desde la pedagogía se distingue entre los contenidos informativos y los formativos. Los primero apuntan al saber de las personas, los segundos al ser y al hacer de las personas.

82 V. <http://www.codigodh.org/2014/06/18/necesaria-la-transformacion-de-la-reforma-ddhh-en-politicas-publicas/>



Mesa 1: Alba Cruz de CODIGO DH, Antonio López Ugalde, consultor, y Edgar Cortés del IMDHD.



Mesa 2. Samuel Castellanos, Fiscal Especial para los Delitos de Trascendencia Social de la PGJE; Arturo Peimbert Calvo, Defensor de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y Manuel Canto, UAM.

5. Acción de inconstitucionalidad

La DDHPO no ha ejercido esta facultad de promover acciones de inconstitucionalidad,⁸³ aunque existen temas que sería factibles de atender mediante esta medida. Sin embargo, de acuerdo al Informe presentado por el Consejo Ciudadano, el 9 de noviembre de 2012 se acordó solicitar al presidente de la CNDH que promoviera una acción de inconstitucionalidad en contra de la Reforma laboral por la violación a los derechos humanos de las y los trabajadores.

Para el caso de Oaxaca, la Reforma a la Constitución local de 2011 ordenó la creación de una Sala Constitucional en el Tribunal Superior de Justicia,⁸⁴ para sustanciar el juicio para la protección de los derechos humanos, entre otras atribuciones, debido al incumplimiento de las recomendaciones formuladas a la autoridad por la Defensoría de los Derechos

83 De acuerdo al Informe presentado por el Consejo Ciudadano, el 9 de noviembre de 2012 se acordó solicitar al presidente de la CNDH su facultad para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de la Reforma laboral por la violación a los derechos humanos de las y los trabajadores Primer Informe de Actividades, op.cit., pág. 25

84 Decreto Núm. 397 del 15 de abril de 2011 publicado en el Extra, Periódico Oficial del Gobierno de Oaxaca.

Humanos del Pueblo de Oaxaca. Se trata del apartado B, fracción V del Artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.⁸⁵

Sin embargo los meses transcurrieron y la Sala no se instaló, por ello el 15 noviembre de 2012, la DDHPO emitió una alerta temprana para la expedición de la ley reglamentaria de la Sala Constitucional y la instalación formal de la Sala, donde señala el incumplimiento de los plazos establecidos en la misma Reforma.⁸⁶

Si bien, la Sala se instaló materialmente, careció de una reglamentación, hasta el pasado 6 de septiembre de 2013 que se publicó en el Periódico Oficial la Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 106 de la Constitución local. Fueron nombrados y se tomó protesta a los Magistrados Eduardo Pinacho Sánchez, Gregoria Hortensia Castellanos Chávez y Fernando Enrique Méndez Ortega.⁸⁷

Según el TSJE, la instalación de la Sala Constitucional cumple con lo dispuesto en el Artículo 106 apartado B de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Esta entidad que es la número 16 del país en contar con este organismo, que a través del juicio de protección de los derechos humanos hace vinculatorias las recomendaciones que no sean acatadas. En su mensaje, el Magistrado Alfredo Lagunas Rivera señaló que con estas acciones se cristaliza el acceso a la justicia de derechos humanos y valores sociales, se reivindica la dignidad de las personas y hace de los derechos una auténtica autoridad.⁸⁸

Hasta el momento, la Defensoría solo ha remitido a esta Sala la Recomendación 10/2013 por violaciones al derecho de asociación, la

85 Se puede consultar en: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/21/853/110.htm?s=>

86 Se puede checar en: <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/alertas/alerta03.pdf>

87 Ver <http://www.tribunaloax.gob.mx/publicacion.aspx?cve=1082>

88 En: <http://sintesis.mx/articulos/13069/instalan-sala-constitucional-del-tribunal-superior-de-justicia-de-oaxaca/oaxaca>

cual no fue acatada por el municipio de la Ciudad de Oaxaca. El caso se litiga actualmente y en unos días será dictada la sentencia, pues ya se realizó la audiencia final.⁸⁹

6. Comentarios finales

Después del análisis realizado sobre la aplicación de la Reforma Constitucional en el actuar cotidiano de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca vemos algunas deficiencias en la formación del personal que formula las recomendaciones. Sin embargo, es de reconocer que existen avances en la utilización de algunos contenidos de la misma.

Si bien la nueva institucionalidad debiera asumir de lleno los retos que esta Reforma implica, vemos que el proceso ha sido muy lento, y a partir de este año ya se nota más la incorporación de los contenidos de la Reforma al trabajo de la institución. Hay que anotar que aunque el Artículo 1º es paradigmático, no es toda la Reforma y se hace necesario fortalecer acciones en la exigencia de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Así también se requiere de una mayor capacitación para garantizar la utilización de sentencias de la CortelDH, tratados y jurisprudencia que apunte y desarrolle el contenido del Artículo 1º Constitucional, de tal manera que las recomendaciones sirvan para desarrollar los contenidos y evitar una burocratización del Artículo 1º o que funcione solo como un formato.

Adicionalmente, debe mejorar todavía el seguimiento de las recomendaciones, como en los casos donde se recomienda iniciar averiguaciones de tipo penal o administrativo; así como la utilización de la Sala

89 Ver <http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/derechos-humanos/206620-sala-constitucional-de-tsje-pone-garras-ddhop>

Constitucional. Por otra parte, la Defensoría cuenta con atribuciones que la ley le otorga y que ayudarán a darle una mayor difusión a la Reforma y a colocarla a la vanguardia del tema, pero que lamentablemente no han sido utilizados todavía por la falta de recursos como la creación de observatorios, el impulso de campañas informativas, de iniciativas de ley y acciones de inconstitucionalidad, que garanticen la progresividad de los derechos.

Resalta el trabajo del área preventiva de la Defensoría, encabezado por la Coordinación General de Fortalecimiento, mismo que debe contar con mayor apoyo e impulso de recursos y materiales, para lograr un mejor trabajo no sólo en el ámbito de oficinas centrales, sino también en las Defensorías Regionales y Especializadas.

III. Análisis de la actuación de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato a la luz de la Reforma al Artículo 1º



Centro de Derechos Humanos “Victoria Diez”, A.C.

Introducción

Arcelia Enríquez Rincón

Una de las estrategias para el avance democrático es contar con mecanismos que permitan el equilibrio del ejercicio de poder entre los diferentes actores que coexisten en la organización del Estado mexicano, como lo es la institución del ombudsman, en este caso en el estado de Guanajuato.

La Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (PDHEG) representada por el ombudsman, Lic. Gustavo Rodríguez Junquera, está llamada a desempeñar un papel importante como bisagra entre el ejercicio del poder público y el respeto y disfrute efectivo de los derechos humanos de la ciudadanía.

Dicha institución, como lo establece el Artículo 102, apartado “B” de la CPEUM, debería contar con total independencia política, administrativa, funcional y presupuestaria, además que el nombramiento de su titular debería asegurar mecanismos participativos de la sociedad en general, las organizaciones no gubernamentales, las personas de la academia, por mencionar a algunos, y lograr con ello un respaldo sólido de la ciudadanía que fortalezca su legitimidad, insuperable capital político para trabajar a favor de los derechos humanos.

Lamentablemente, el ombudsman Gustavo Rodríguez Junquera fue electo para su primera gestión en el periodo de 2008 a 2012, sin contar con mecanismos adecuados para su nominación y elección, dejando fuera la participación de las organizaciones civiles como lo estipula el Artículo 12 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.⁹⁰ Lo anterior provocó descontento social, pues ello además de no abonar al goce de independencia en el ejercicio de su cargo, no contribuye ni a la fiscalización o monitoreo del quehacer de los servidores públicos relativo a las violaciones de derechos humanos en Guanajuato.

Posteriormente, Rodríguez Junquera fue electo para su segundo periodo de 2012 a 2016 por la propuesta del Ejecutivo del estado y la aprobación del Congreso local, mediante una reforma “a modo” de Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato⁹¹ en septiembre de 2012 que omite completamente lo contenido la Reforma en materia de Derechos Humanos.

Sumado a ello, en el Artículo 1º de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato define a la persona como “ser humano desde su concepción hasta su muerte natural”,⁹² contraviniendo el Artículo 4º de la CPEUM que dice que “toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”. La PDHEG se pronunció en el sentido que el Artículo 1º de la Constitución Política de Guanajuato “no obstaculizaba ni era incompatible con los derechos humanos de las mujeres”.⁹³

90 El Artículo 12 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato establece, incluso desde antes de su última modificación en 2012, que el ejecutivo debe consultar y tomar en cuenta a las asociaciones civiles que trabajan por los derechos humanos para la nominación del o la futura procuradora.

91 En líneas posteriores se refiere con más detalle este proceso de selección y de falta de armonización entre las leyes locales y la CPEUM.

92 Reforma a la Constitución local del 2009.

93 Igual opinión expresaron los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y grupos de Empresarios y organizaciones afines. Junio 2009.

También se reconoce el impulso que el ombudsman dio a la tipificación del feminicidio en el Código Penal de la entidad. Sin embargo, llama la atención que ante el aumento de feminicidios⁹⁴ en la entidad, y la solicitud de algunas organizaciones sociales de implementar una alerta de género, el ombudsman no realice una investigación seria y se pronuncie en una negativa por no considerarlo una necesidad.⁹⁵

Esa falta de determinación de la PDHEG también se observa en las escuelas de Guanajuato en materia de violencia de género y violencia sexual contra niñas. Las recomendaciones que emite la Procuraduría son deficientes y no están acordes a los estándares internacionales de derechos humanos, a la Reforma en Derechos Humanos del 2011, ni siquiera incorporan el Artículo 1º de la Constitución estatal que señala que “la ley protegerá la organización y desarrollo de la familia, dentro de la cual tendrá preferencia la atención del menor y del anciano”.

Lo anterior recobra mayor preocupación sobre todo, cuando la propia PDHEG sabe y reporta en su 13º Informe de Actividades que los derechos de la niñez ocupan el cuarto lugar en la lista de las violaciones a los derechos humanos en la entidad.⁹⁶

Ante esta realidad, el análisis que nos ocupa se basa en la reflexión de algunos puntos de actuación, derivados tanto de la acción como la omisión del ombudsman de Guanajuato, relacionados con el respeto y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en el estado, particularmente el derecho a vivir una vida libre de violencia.

94 Según la organización Las Libres, en el 2006 y 2007 hubo 33 feminicidios por cada año y han ido en aumento. En 2008 sumaron 43 casos y en 2012, 57. A lo que va del año (julio de 2014) se han presentado ya 28 casos. Obtenido de: <http://zonafranca.mx/aumentan-feminicidios-78-registra-guanajuato-59-casos-en-2013-las-libres/> ; <http://guanajuato.quadratin.com.mx/Aumentan-feminicidios-en-administracion-de-Miguel-Marquez/>

95 Ramírez, L. (13 de abril de 2013). ombudsman: no hay elementos para declarar alerta de género. Obtenido de El Sol de León: <http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n2946889.htm>

96 Consultar Informe 13 de Actividades de la PDHEG: http://www.derechoshumanosgto.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=11

1. Semblanza del ombudsman del estado de Guanajuato

Mariana González Piña

Gustavo Rodríguez Junquera cumple actualmente con su segundo periodo como titular de la PDHEG. Es licenciado en derecho por la Universidad de Guanajuato y notario público. Cuenta con una reconocida trayectoria dentro de la función pública ocupando diversos cargos en el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, así como puestos directivos en la Secretaría de Gobierno de la entidad e incluso de la Secretaría de Gobernación federal. Además, ha sido Magistrado representante del Gobierno Federal en la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desempeñó como Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y como Director General de Asuntos Especiales de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales de la Procuraduría General de la República (PGR).

Su primer periodo como Procurador comprendió del 6 de noviembre del 2008 al 5 de noviembre del 2012. Posteriormente fue reelegido para un segundo periodo que comenzó a partir del 5 de noviembre del 2012 y terminará el 7 de noviembre del 2016.

Para su asignación en el primer periodo, el gobernador en turno, el Lic. Juan Manuel Oliva, no consultó a las organizaciones civiles para proponer la terna de candidatos, tal como lo estipula el Artículo 12 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.⁹⁷

⁹⁷ El Artículo 12 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato establece, incluso desde antes de su última modificación en 2012, que el ejecutivo debe consultar y tomar en cuenta a las asociaciones civiles que trabajan por los derechos humanos para la nominación del o la futura procuradora

Diversas organizaciones de la sociedad civil señalaron que desde el inicio que las candidatas y candidato propuestos tenían conocimientos y experiencia suficientes en materia de derechos humanos, e incluso algunos de ellos habían laborado en instituciones señaladas en recomendaciones de la propia PDHEG por las reiteradas violaciones de derechos humanos cometidas. Además, pesar de haber crecido, estudiado y laborado por mucho tiempo en la región, el Lic. Rodríguez Junquera no cumplía con la residencia mínima en el estado de Guanajuato, ya que los años previos a su elección vivió en la Ciudad de México.

“La Reforma del 2011 determina que el Ejecutivo del estado y el Congreso local ya no tienen la última palabra en la elección de la o el Procurador”.

Pese a todo lo anterior, el 6 de noviembre del 2008 fue electo el Lic. Rodríguez Junquera como ombudsman de Guanajuato. La votación fue unánime por todos los diputados del Pleno, quienes señalan haberlo elegido por sus conocimientos sobre el nuevo Sistema de Justicia Penal, aspecto que consideraron como una prioridad en el momento.

En el 2012, el Procurador de Derechos Humanos fue reelegido para un segundo periodo, como resultado de la propuesta del Ejecutivo del estado y la aprobación del Congreso local sin la consulta pública.

La última reforma realizada en la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato se realizó el 14 de septiembre del 2012, es decir, más de un año después de la Reforma al Artículo 102, apartado “B” constitucional, y a pesar de eso no se armonizó la información correspondiente a la elección del titular de la Procuraduría.

La Reforma del 2011 determina que el Ejecutivo del estado y el Congreso local ya no tienen la última palabra en la elección de la o el Procurador. Probablemente sea por lo anterior que decidieron ignorar esta disposición y reelegir al titular de la CDHEG bajo la normativa an-

terior, pues ya había demostrado no ser una amenaza para la ideología dominante en el gobierno.

Las gestiones del ombudsman en el estado de Guanajuato no han estado libres de controversias. En la reforma realizada al Artículo 1º de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato se deriva que “persona es todo ser humano desde su concepción hasta su muerte natural”.

Las organizaciones de la sociedad civil señalaron la gravedad de dicha reforma pues ponía en riesgo la salud y la libertad de las mujeres, especialmente de quienes se encuentran en situación de pobreza y menos estudios, además de considerarla inconstitucional como mencionamos anteriormente. Ante ello, las asociaciones civiles hicieron un llamado al ombudsman guanajuatense a interponer una acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma por ser contraria a los derechos humanos.

El 19 de junio del 2009 la PDHEG emitió un pronunciamiento señalando que la reforma al Artículo 1º de la Constitución Política de Guanajuato no obstaculizaba ni era incompatible con los derechos humanos de las mujeres. Por ello, surgieron críticas hacia el Procurador señalando que estaba al servicio de los intereses del gobierno panista de Guanajuato, así como de los sectores conservadores y alejado de los principios de universalidad y progresividad de los derechos humanos.⁹⁸

Posteriormente, ante el caso de aproximadamente seis mujeres presas en la entidad por “homicidio en razón de parentesco” por haber sufrido partos o abortos espontáneos, el papel del Procurador fue muy limitado e incluso desinteresado: la PDHEG realizó una investigación que concluyó no había elementos de criminalización contra dichas mujeres ni de violación de sus derechos, a pesar de que todas las mujeres presas

⁹⁸ García, C. (24 de junio de 2009). Guanajuato: activistas reclaman a ombudsman legitimar ley antiaborto. Obtenido de La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/24/estados/038n2est>

expresaron haber sufrido malos tratos, mal manejo de la información y en algunos casos incluso se les manipuló para que firmaran documentos en blanco que después se utilizaron en su contra.⁹⁹

La única recomendación emitida por la PDHEG en este caso fue la reducción de las penas a las mujeres presas,¹⁰⁰ sin embargo, no hubo un interés de demostrar que ellas eran inocentes. El apoyo a estas mujeres vino de parte de la asociación civil Las Libres, A.C.¹⁰¹ que trabajaron arduamente en colaboración con abogados del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y demostraron la existencia de numerosas irregularidades y violaciones a los derechos humanos de las mujeres en dichos casos.¹⁰²

Sucesos como los mencionados anteriormente, aunado a su conservadurismo y sus deficiencias respecto a los derechos de las mujeres, situaron a Guanajuato en la mirada pública. Hasta el año 2010, el estado era el único que faltaba de crear una ley local derivada de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Finalmente, la ley se publicó en noviembre del mismo año en parte derivada de una recomendación emitida por la PDHEG.¹⁰³ Lo anterior sin duda fue un avance para la región, ya que sentó una base legal por medio de la cual se podía exigir el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

99 PDHEG. (19 de junio de 2009). Reforma al Art. 1º de la Const. Política del Edo. de Gto. Obtenido de Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato: http://www.derechoshumanosgto.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=331%3Aareforma-al-art-1o-de-la-const-politica-del-edo-de-gto&catid=66%3Aanalisis&Itemid=5

100 Encarceladas por aborto, podrían quedar libres. (23 de agosto de 2010). Obtenido de El Informador: <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/227880/6/encarceladas-por-aborto-podrian-quedar-libres.htm>

101 Las Libres es una organización feminista fundada en el año 2000 en Guanajuato capital. Tiene como objetivo promover y defender los derechos humanos de las mujeres y exigir su cumplimiento.

102 Se ha realizado un documental donde Las Libres relatan cómo fue la experiencia del acompañamiento a estas mujeres. Se puede consultar un adelanto del documental y el calendario de presentaciones en <http://www.laslibresmovie.com/>

103 La PDHEG emitió el 20 de agosto del 2010 una recomendación derivada del expediente 218/10-A donde incita al gobernador del estado a promover la elaboración de una iniciativa de proyecto de Ley específica de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado.

En el ámbito legislativo, el ombudsman guanajuatense impulsó algunas otras propuestas relativas a los derechos de las mujeres, tales como la tipificación en el código penal del delito de feminicidio (que fue paralelo a la exigencia de la tipificación por parte de asociaciones civiles) y la iniciativa de la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Guanajuato. Ésta última fue aprobada el 28 de febrero de este año.

La tipificación del delito de feminicidio en el Código Penal del estado de Guanajuato fue incorporada en el 2011. Si bien esto representa un gran avance, diversas asociaciones civiles evidenciaron la existencia de algunas carencias en su contenido. Algunos de los señalamientos realizados fueron incorporados en la reforma del 2013, sin embargo aún quedan aspectos que mejorar.¹⁰⁴ A pesar de que el ombudsman empujó para que se incluyera el tipo penal de feminicidio, no ha hecho ningún señalamiento respecto a sus contenidos.

Ante el incremento de los feminicidios en Guanajuato¹⁰⁵ y la petición formulada en varias ocasiones por parte de asociaciones civiles de la entidad por la Alerta de Género, en el 2013 el ombudsman señaló que no había elementos suficientes para que se emitiera tal alarma.¹⁰⁶ Tampoco ha investigado al respecto, pese a que el artículo 61 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato señala que la PDHEG está facultada para ello en caso de que sea evidente la frecuencia de determinadas violaciones a derechos humanos en la entidad.

¹⁰⁴ El feminicidio se sigue considerando como un delito entre particulares, es fundamental que se reconozca la responsabilidad del Estado y que se penalice al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia. Del mismo modo, hace falta señalar que además de sanción penal, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

¹⁰⁵ Según la organización Las Libres, en el 2006 y 2007 hubo 33 feminicidios en cada año y han ido incrementando. En 2008 sumaron 43 y en 2012 fueron 57 casos. A lo que va del año (julio de 2014) se han presentado ya 28 casos. Obtenido de: <http://zonafranca.mx/aumentan-feminicidios-78-registra-guanajuato-59-casos-en-2013-las-libres/>; <http://guanajuato.quadratin.com.mx/Aumentan-feminicidios-en-administracion-de-Miguel-Marquez/>

¹⁰⁶ Ramírez, L. (13 de abril de 2013). ombudsman: no hay elementos para declarar alerta de género. Obtenido de El Sol de León: <http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n2946889.htm>

Señalamos también el hecho de que algunas recomendaciones demoran para ser publicadas. El pasado 16 de abril de 2014 la PDHEG emitió dos recomendaciones a la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) por dos casos graves de violaciones a derechos humanos de las mujeres, sin embargo estas recomendaciones se presentaron aproximadamente siete meses después de que dichas violaciones se llevaran a cabo.¹⁰⁷

Por todo ello, valoramos que el actuar del Procurador respecto a los intereses y derechos humanos de las mujeres no ha reflejado un verdadero compromiso con la vigencia de los derechos humanos. Es necesaria mayor decisión y determinación sin temor a incomodar a los directivos del Gobierno de Guanajuato ante la imperante transformación cultural que permita que la sociedad guanajuatense en su conjunto comprenda el derecho a la igualdad y no discriminación, sin filtros religiosos, favoreciendo el reconocimiento de las diferentes realidades y diversidades, con respeto a la dignidad de todas y todos los guanajuatenses.

2. Análisis de la actuación de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato en relación con los casos de violencia sexual contra niñas en las escuelas

Cinthia Gabriela Ramírez Fernández

En el último año se han hecho públicos varios casos de violencia sexual contra niñas por parte de docentes en escuelas de educación básica en Guanajuato. Uno de ellos, el de “T” ocurrido hace más de seis meses, da cuenta de un patrón de conducta generalizado que violenta los derechos

¹⁰⁷ El primer caso corresponde al expediente 238/13-A sobre violencia sexual hacia dos menores de edad por parte de un familiar. El segundo caso corresponde al expediente 275/13-A relacionado con las omisiones y falta de protección de la PGJ ante Laura Patricia Vázquez Aguilar, quien fue asesinada por su pareja. Laura Patricia había presentado numerosas denuncias ante las cuales las autoridades hicieron caso omiso. El 24 de abril del 2014 el procurador de Justicia Carlos Zamarripa Aguirre aceptó las 11 recomendaciones emitidas por la PDHEG.

de las niñas: primero, por los agresores sexuales, después por las autoridades educativas y finalmente por los operadores de justicia.

De acuerdo con cifras proporcionadas por la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG),¹⁰⁸ desde 2010 dicha Secretaría ha registrado al menos 24 denuncias de estudiantes atacadas sexualmente por el profesorado, directivos o personal administrativo de las instituciones educativas. En casi la totalidad de estas denuncias (20 de 24) las víctimas han sido niñas.

Únicamente en ocho de esos 24 casos la SEG determinó como sanción la destitución definitiva de los profesores; en 10 no hubo sanción de ningún tipo; en cinco se estableció una suspensión sin goce de sueldo de máximo ocho días con una “nota mala” en el expediente laboral del agresor. Cabe resaltar que, de acuerdo con el propio registro de la SEG, sólo en uno de los casos se inició un procedimiento administrativo contra un profesor como consecuencia de una recomendación emitida por PDHEG.

La violencia de género contra las niñas se presenta a la par de otro fenómeno preocupante dentro del ámbito escolar: el *bullying* o acoso escolar. Sin embargo, es importante tener presente que son fenómenos absolutamente distintos pues no comparten las mismas causas y por lo tanto es inútil intentar resolverlos mediante la misma estrategia de intervención. Una política que confunda e incluya la violencia de género de tipo sexual contra las niñas dentro del fenómeno del *bullying*, sólo porque ambos fenómenos se dan en el mismo ámbito, encubriría la violencia contra las mujeres y definitivamente no contaría con las medidas afirmativas indispensables para contrarrestarla y erradicarla de conformidad con los estándares internacionales de protección a los derechos humanos.

108 UNIÓN Guanajuato, “Así castigan a profes que manosean a alumnas”, 03 de junio de 2014. Consultado el 10 de julio de 2014: <http://www.unionguanajuato.mx/articulo/2014/06/03/seguridad/asi-castigan-profes-que-manosean-alumnas>; Notus <http://notus.com.mx/seg-documenta-24-abusos-sexuales-estudiantes/>; Periódico AM, “Registran 24 casos de abuso a alumnos”, 22 de junio de 2014. Consultado el 07 de julio de 2014: <http://www.am.com.mx/sanfrancisco/local/registran-24-casos-de-abuso-a-alumnos-119123.html>.

A fin de analizar la actuación de la PDHEG respecto a esta forma de violencia contra las mujeres y niñas recientemente revelado ante la opinión pública, es importante distinguir entre dos instituciones a las que debieran referirse sus recomendaciones. Por una parte, se encuentra la SEG en la entidad, quien es la autoridad inmediata responsable del diseño e implementación de políticas de prevención y atención emergente de los casos; por otra, tenemos a la Procuraduría General de Justicia del estado de Guanajuato (PGJEG), institución que juega un papel preponderante en la garantía del acceso a la justicia de las niñas víctimas al actuar como investigadora y perseguidora de delitos.

a) La intervención de la PDHEG

El día 12 de junio de 2014, la PDHEG emitió el comunicado 04/2014 “Resuelve la PDHEG expedientes por violencia sexual en contra de menores en escuelas de los municipios de Guanajuato y Abasolo”. Esta recomendación se origina en medio de una vorágine de denuncias y exigencias por parte de familiares organizados de las víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos, colectivos ciudadanos y el movimiento feminista de Guanajuato; y coincide en tiempo con la demanda hecha desde el Congreso de la Unión en el sentido de que el gobierno estatal informe sobre las problemáticas de violencia que se da en las escuelas y las medidas que ha tomado para eliminarlas, sin olvidar que se ha exigido la destitución tanto del Secretario de Educación, Eusebio Vega, como del Procurador de Justicia, Carlos Zamarripa Aguirre.¹⁰⁹

De acuerdo con el anexo 4 del 13° Informe de Actividades de la PDHEG, los derechos de la niñez ocupan el cuarto lugar en la lista de las violaciones a los derechos humanos en la entidad. La PGJEG y la SEG ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente, entre las instituciones

109 UNIÓN Guanajuato. “En el Congreso de la Unión piden cese de Vega y Zamarripa”. Consultado el 13 de junio de 2014, 12:00 horas: <http://www.unionguanajuato.mx/articulo/2014/06/12/gobierno/en-el-congreso-de-la-union-piden-cese-de-vega-y-zamarripa>.

“...los derechos de la niñez ocupan el cuarto lugar en la lista de las violaciones a los derechos humanos en la entidad. La PGJEG y la SEG ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente, entre las instituciones que mayormente violan derechos humanos”.

que mayormente violan derechos humanos.¹¹⁰ Sin embargo, debido al esquema de clasificación de las violaciones a derechos que utiliza la PDHEG, no se puede confiar totalmente en estos datos estadísticos, que se retoman sólo como referencia.

Siendo importante el impacto que tiene esta deficiencia en el manejo de la información, nos permitimos abrir un espacio para hacer una breve revisión. La clasificación que utiliza la PDHEG para emitir sus recomendaciones es deficiente y no concuerda con los estándares internacionales de derechos humanos.

En primer lugar se comete el recurrente y grave error de quienes desconocen los derechos humanos al considerar dentro del mismo esquema de clasificación tanto hechos violatorios como derechos violados.¹¹¹ Esto ocasiona que se pierdan datos valiosos que den cuenta de la realidad de los derechos humanos en el estado o que invisibilicen aquellas violaciones que requieren una atención especializada. Por ejemplo, en ese apartado podemos encontrar como uno de sus rubros “ejercicio indebido de la función pública” sin que ese título nos dé idea de cuál fue el derecho humano violado a causa de ese equivocado ejercicio público.

¹¹⁰ Consultar Informe 13 de Actividades de la PDHG: http://www.derechoshumanosgto.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=11

¹¹¹ Desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha desarrollado paulatinamente un sistema de derecho internacional de los derechos humanos en el que se ha dado contenido y nomenclatura jurídica a las prerrogativas fundamentales de los seres humanos, por ejemplo, poniéndole nombre jurídico al “derecho a la vida”, al derecho a la “salud”, a la “libertad personal”, entre otros. Es común la confusión entre determinado derecho, por ejemplo a la integridad personal, con el acto que genera su violación, como en este caso la “tortura”. En otras ocasiones, se cree que “los derechos humanos” no tienen la misma relevancia jurídica como otras ramas del Derecho, por lo que suelen nombrarse de distintas maneras de acuerdo al criterio de la persona que lo hace y no conforme a su nomenclatura legal.

Más allá de eso, se invisibilizan las problemáticas que aquejan a grupos en condiciones de vulnerabilidad, tal es el caso de la niñez o las mujeres, de quienes se ocultan todas las problemáticas que les aquejan bajo los títulos “derechos de la niñez” o “discriminación por razones de género”. Lo anterior ocurre con otras formas graves de violación a derechos humanos.

Ante ello preguntamos, para la PDHEG, ¿qué diferencia hay entre “lesiones”, “golpes” y “tortura”? ¿Cómo distinguen entre “privación de la vida” y “homicidio”? ¿Por qué se engloba el hostigamiento sexual dentro del título “derecho a la libertad”?

Respecto a la violencia sexual contra niñas en las escuelas, la PDHEG presenta en el citado informe datos de 40 recomendaciones emitidas a la SEG y 53 a la PGJEG sobre diversas temáticas. Dicho informe no desglosa estas recomendaciones, de manera que no ofrece información precisa sobre cuántas de ellas se originaron por casos de violencia sexual en instituciones educativas. Cabe resaltar que durante el último año, el mismo informe solo ofrece información en relación a los siguientes tres casos de violencia sexual contra niñas en escuelas públicas:

1. El director de la Escuela Secundaria General No. 1 “Hermanos Aldama” abusó sexualmente de una de las estudiantes. La SEG lo destituyó por recomendación de la PDHEG.
2. El director de la primaria “Valentín Gómez Farías” de la Comunidad de la Angostura en Yuriria abusó sexualmente de una estudiante. La PDHEG recomendó la sanción que correspondía, la cual consistía en una corta suspensión laboral y una nota mala en su expediente.
3. Un profesor adscrito a la Escuela Secundaria “Defensores de Moroleón”, por los mismos hechos y bajo procedimiento similar, recibió una nota mala y una suspensión.

Además, la PDHEG reconoce en su Informe de 2013 que el tema de mayor demanda en el servicio de asesorías que brinda la Procuraduría es el de la violación sexual.

Como observamos, las recomendaciones emitidas el 12 de junio de 2014¹¹² respecto a los dos recientes casos no eran las primeras que abordaban la problemática de la violencia sexual contra las niñas en el ámbito educativo, sin embargo, el tipo de sanciones que se han impuesto como resultado de las recomendaciones de la PDHEG, así como las medidas recomendadas han sido insuficientes para atender adecuadamente la problemática.

Entre otras, las medidas sugeridas en estas recomendaciones son las siguientes:

- ◆ Inicio de procedimientos administrativos contra los maestros agresores y el personal directivo de las escuelas;
- ◆ Realizar evaluaciones al profesorado sobre su salud emocional y física;
- ◆ Dar atención psicológica y garantías a las menores afectadas para que continúen con sus estudios;
- ◆ Ampliar y difundir el “Protocolo de Denuncia y Tratamiento” en casos de conductas relacionadas con la violencia en el entorno escolar; y
- ◆ Dar capacitación al personal docente en relación a la Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar, también llamada *Ley Antibullying*.

¹¹² El día 12 de junio de 2014, la PDHEG emitió el comunicado 04/2014 “Resuelve la PDHEG expedientes por violencia sexual en contra de menores en escuelas de los municipios de Guanajuato y Abasolo”.

b) Y los estándares internacionales, ¿qué?

La PDHEG señala en su comunicado 04/2014 que rechaza enérgicamente la violencia impuesta a niños y niñas en el entorno escolar. Sin embargo, es notoria la falta de aplicación de los estándares internacionales relativos a la violencia sexual en el ámbito educativo y del *corpus juris* de derechos humanos de la niñez, no obstante la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos del 2011, particularmente del principio *pro persona*, el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad que contiene el Artículo 1º Constitucional.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém Do Pará”,¹¹³ establece en su Artículo 3 el derecho de todas las mujeres a vivir una vida libre de violencia, en el ámbito público y privado, lo cual implica la exigencia de espacios escolares en los cuales las niñas y mujeres puedan ejercer este derecho.

Asimismo, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) al igual que la ley homóloga en el ámbito estatal, señalan la “violencia docente” como una modalidad de la violencia contra las mujeres que consiste en un acto u omisión cometido por una persona que tiene un vínculo docente con la víctima, que usando su poder daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima; e impide su desarrollo, atentando contra la igualdad. Además insiste dicha norma jurídica en su Artículo 10, párrafo segundo, que esta forma de violencia también incluye el acoso o el hostigamiento sexual, con mucha mayor razón se refiere también a la violación y en general a cualquier forma de violencia sexual.

¹¹³ Ratificada por el Estado mexicano el 12 de noviembre de 1998.

**Obligaciones específicas del Estado en materia de violencia sexual
contra las mujeres en el ámbito docente
(Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia)**

Artículo 14	Artículo 15
<p>La LGAMVLV establece en su Artículo 14, cuatro medidas para atender la violencia contra las mujeres en el ámbito docente, entre muchas otras que deben ser implementadas por todas las autoridades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer políticas públicas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en sus relaciones y en espacios docentes; 2. Fortalecer las instituciones y normativas penales y civiles para garantizar que habrá sanción para las personas agresoras; 3. Promover y difundir el hostigamiento y acoso sexuales como delitos; 4. Diseñar programas reeducativos para víctimas y agresores. 	<p>El Artículo 15 de la misma ley agrega entre otras cosas, las obligaciones en materia de violencia sexual de los tres órdenes de gobierno de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer mecanismos para la eliminación de esta forma de violencia en escuelas públicas y privadas; 2. Diseñar procedimientos administrativos claros y precisos en escuelas con el fin de sancionar e inhibir esta forma de violencia; 3. Implementar sanciones a superiores jerárquicos que solapen o encubran a agresores; 4. Proporcionar atención psicológica y legal especializada, gratuita y accesible a las víctimas; entre otras medidas.

De igual manera, la Convención Internacional sobre Derechos del Niño (CDN) establece la importancia de que prevalezca el interés superior de la niñez en el diseño, implementación y evaluación de políticas, al igual que en la prevención, investigación y sanción de conductas violatorias de sus derechos.

Para el tema de la violencia sexual en las escuelas de Guanajuato, resulta sumamente importante el criterio del interés superior de la niñez (ISN). La CDN introdujo nuevos parámetros de acuerdo con este principio. Esta nueva lógica se diferencia de aquella llamada el “modelo tutelar” de protección de “menores” que muchos Estados tienen incorporada en su aparato institucional y normativo. El ISN busca reconocer a las niñas, niños y jóvenes como sujetos de derechos y no solamente

como objetos de protección. Implica dejar de proteger a la persona para comenzar a proteger sus derechos.

A partir de este principio y el de la CDN, las niñas víctimas de violencia sexual tienen el derecho a ser reconocidas como personas sujetas de derechos humanos, con el derecho especial a ser escuchadas efectivamente y de que se adopten medidas de protección especial por su condición de niñas. Todo ello, encuentra fundamento constitucional en el párrafo tercero del Artículo 1º, que señala las obligaciones del Estado de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos y su deber de prevenir, investigar sancionar y reparar las violaciones.

ONU ha señalado que la violencia en las escuelas es una de las manifestaciones de la violencia contra la mujer que ha sido más desatendida;¹¹⁴ además, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha habido avances significativos en la materia.

En 2011, CIDH emitió el informe sobre violencia sexual en el sector educativo “Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: la Educación y la Salud”,¹¹⁵ mismo que hasta el momento es la referencia más especializada sobre esta problemática y al cual nos estaremos refiriendo continuamente.

En dicho informe la CIDH afirmó que esta forma de violencia contra las mujeres se acentúa debido a que se considera a las niñas víctimas como objetos de tutela y no como sujetas de derechos. Lo anterior impone mayores obstáculos para garantizar la justicia, ya sea porque no se cree en la palabra de las menores, se tiene temor a represalias, se privilegia la protección entre colegas del magisterio en lugar de la protección

114 ONU. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del secretario general, 6 de julio de 2006, pág. 54.

115 OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud”, 2011.

de los derechos de las niñas víctimas, no se les presta atención suficiente ni hay mecanismos de escucha adecuados, entre otras causas.

Asimismo, la CIDH señala en este informe que la violencia sexual contra las niñas en las escuelas tiende a ser producto de relaciones de poder construidas a partir de la diferencia de edad y de género, en un contexto altamente jerarquizado. Cuando el agresor no es un par, es decir otro estudiante, sino una de las personas adultas que son figuras de autoridad y naturalmente representan poder, las formas de ejercer la violencia se vuelven sofisticadas, además de que el proceso para que las víctimas alcancen la justicia se hace arduo e imposible debido entre otras cosas a la falta de procedimientos legales bien determinados, claros y coordinados.

En el contexto de las instituciones educativas, la lealtad gremial viene a obstaculizar todo el proceso de acceso a la justicia para las estudiantes. La CIDH indica en su Informe “Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: la Educación y la Salud”¹¹⁶ que el gremio magisterial, al constituir su identidad de grupo como una familia, se torna en un ámbito privado de resolución de conflictos y arreglos internos respecto a hechos de violencia sexual y procesos que ésta origina: por ello en contextos de lealtades gremiales, los maestros que incurren en faltas muy graves, como la violación sexual, son sancionados como si hubieran cometido una falta leve.

Por lo tanto, en la atención de este tipo de casos debe prevalecer, el ISN y la obligación de proteger la integridad física y psicológica de las niñas violentadas, respetar su derecho humano como niñas a recibir esa protección especial, a ser escuchadas, a acceder a mecanismos y garantías de justicia y a que se crea en su dicho.

¹¹⁶ OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud”, 2011.

Dentro de sus recomendaciones, el ombudsman ha rechazado enérgicamente la violencia en el entorno escolar y sin embargo, ha instado una y otra vez a que las autoridades estatales apliquen la Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el estado de Guanajuato (LCLVEEG). Ello hace que se equivoque en sus recomendaciones, puesto que dicha norma es una ley para atender el problema del acoso escolar entre estudiantes, no para atacar la violencia de género como lo es la violencia sexual contra las niñas. Es manifiesto entonces que la PDHEG ignora y omite el estándar internacional de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como las diferentes modalidades y tipos de la misma.

La PDHG recomienda:

1. Que la SEG realice de acuerdo a su normativa un procedimiento sancionatorio para los agresores. Sin embargo, este procedimiento no es público ni la Secretaría ha dejado claro cómo es llevado a cabo, ni bajo qué criterios se imponen las sanciones, por ello no garantizan el acceso a la justicia;
2. Brindar atención psicológica, sin que haya garantía de la calidad y especialización del personal en atención de niñas, mujeres y víctimas de violencia sexual;
3. Difundir la Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar (LCLVEE), la cual es una ley inadecuada que no cumple con los estándares internacionales sobre violencia sexual contra niñas en las escuelas. Se recomienda además capacitar al personal docente con base en esta norma, lo cual generará confusión y deficiente atención de las niñas víctimas, al invisibilizar el fenómeno;
4. Insiste en aplicar la LCLVEE, una norma incompatible con los derechos humanos de las mujeres y las niñas, cuando en

realidad se debería analizar con las autoridades educativas y clarificar el hecho de que el acoso y la violencia sexual en el ámbito escolar son problemáticas distintas, aunque converjan en el mismo espacio y afecten al mismo grupo de población vulnerable: la infancia, mayormente a las niñas.

c) Y para muestra: el caso de “T”¹¹⁷

“T” es una niña de 13 años que hasta noviembre del 2013 acudió a clases a la Secundaria General “Insurgentes” No. 8 en el municipio de León, Guanajuato. Durante más de un año, fue acosada sexualmente por su profesor de español. Aunque acudió en varias ocasiones con la directora de la escuela, esta nunca le creyó y señaló que tenía una “gran imaginación” y lo que decía era una mentira. Esta situación alcanzó su punto más crítico en la segunda mitad de 2013, cuando el profesor, mediante amenazas de muerte, llevó a “T” a un motel a la salida de la ciudad y abusó sexualmente de ella.

Cuando después de un mes la niña se atrevió a denunciar la violación, un grupo de profesores de su secundaria la interrogó una y otra vez, señalando las consecuencias de mentir, indicándole que “ya dijera la verdad”. Al siguiente día, la directora del plantel le hizo las mismas preguntas de nueva cuenta e intentó persuadir a los padres de la menor para que no interpusieran una denuncia ante el Ministerio Público.

Posteriormente, cuando la niña y su familia acudieron a interponer la denuncia ante la agencia del Ministerio Público especializada en delitos sexuales, no se permitió la entrada de la madre de la víctima mientras se brindaba el testimonio por lo que su declaración fue alterada. Fue sometida a una serie de revisiones médicas innecesarias y humillantes en las que se le acusó nuevamente de mentir.

¹¹⁷ Desde el mes de marzo de 2014, el Centro Victoria Diez, AC ha dado acompañamiento a la víctima y su familia, particularmente para la presentación de una queja ante la Procuraduría de Derechos Humanos y para la exigencia del derecho a la vida libre de violencia ante la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato.

El personal de psicología la reprendió “por mentirosa”, señalándola como responsable de lo ocurrido y la presionó para que “admitiera” que ella había deseado la violación porque le gustaba el profesor. Por si fuera poco, el propio Subprocurador de la Región A de la PGJEG presionó nuevamente a la niña para que dejara de protestar por todas las irregularidades que habían cometido en su contra y por las cuales se quejaba, que “la veía más alegoncita que la primera vez” y que “se guardara su alegata para después porque la iba a necesitar”.¹¹⁸

Rápidamente, el caso de “T” captó la atención de la opinión pública y comenzó a tener cobertura en medios de toda la entidad por el escándalo desatado. Sin embargo, el gobierno del estado de Guanajuato actuó rápidamente para ocultar la serie de irregularidades y violaciones a los derechos humanos de “T”.

El caso dejó de tener cobertura después de que la presidenta de la Asociación Estatal de Padres de Familia, ostentándose falsamente como abogada de la víctima, declarará ante los medios de comunicación que la niña de 13 años ya recibía atención psicológica por parte del DIF León, que se le brindaba apoyo de carácter médico y legal por parte del Instituto de la Mujer Guanajuatense y que la SEG se encontraba al pendiente del caso.¹¹⁹ Todo ello acompañado del inicio de una investigación oficiosa por parte de la PDHEG.

La investigación iniciada de oficio por la PDHEG fue ratificada posteriormente por la madre de la menor, sin embargo, nunca pudo comprender a ciencia cierta quiénes eran los funcionarios que se

118 Testimonios de la víctima y de su madre, quien también estaba presente; Periódico UNIÓN Guanajuato “Procuraduría de Guanajuato humilla a alumna que sufrió violación”, 27 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.unionguanajuato.mx/articulo/2014/05/27/seguridad/leon/procuraduria-de-guanajuato-humilla-alumna-que-sufrio-violacion>.

119 ZONA FRANCA, “Apoyan IMUG y DIF León a menor de 13 años que fue violada por profesor de la Secundaria 8”, 29 de noviembre de 2013, disponible en: <http://zonafranca.mx/apoyan-imug-y-dif-leon-menor-de-13-anos-que-fue-violada-por-profesor-de-la-secundaria-8/>.

presentaban en su domicilio y ni para qué supervisaban las actuaciones del Ministerio Público. Después de 6 meses, la recomendación seguía sin emitirse.¹²⁰

A finales del mes de abril de 2014 la investigación realizada por el Ministerio Público concluyó consignando el caso por el delito de estupro y no el de violación sexual, a pesar de que en las diversas declaraciones de la víctima y en el peritaje psicológico que se le realizó queda clara su falta de consentimiento para mantener relaciones sexuales. Pese a lo anterior, el Ministerio Público especializado en delitos sexuales consideró que la niña había sostenido relaciones sexuales con pleno consentimiento porque, según sus conclusiones, se había enamorado de su profesor.

Cabe señalar que en la investigación realizada por la PDHEG sólo se mencionaron como autoridades responsables al profesor agresor y a la directora de la secundaria, pero las irregularidades cometidas durante la averiguación previa por parte del Ministerio Público especializado en delitos sexuales, por el Subprocurador de Justicia y todo su personal no fueron advertidas por la PDHEG.

El pronunciamiento del Ministerio Público, la falta de apoyo y orientación por parte de la Procuraduría General de Justicia y de la Secretaría de Educación generaron tal frustración en la familia que la madre de la joven comenzó una búsqueda de otras víctimas en el estado.

El 4 de mayo de 2014, los periódicos de Guanajuato se cubrieron de encabezados escandalosos por la violación de otra menor, también de 13 años, por parte de su profesor de educación física, dentro de las instalaciones de una secundaria en la capital del estado.¹²¹ La madre de

120 A diferencia de aquellas dos emitidas el 12 de junio de 2014, que se emitieron en un plazo aproximado de 3 meses, después de que se desatara el escándalo en el plano nacional.

121 Revista Proceso, "Denuncian a maestro por violar a una estudiante; directivos la revictimizan", 4 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=371422>.

“T” y el padre de “Ella” (nombre anónimo dado en las redes sociales a la segunda menor) se reunieron y compartieron sus experiencias, las cuales eran idénticas en todos los sentidos. Madre y Padre decidieron unirse para hacer una denuncia pública. El 19 de mayo de 2014, la madre de “T” y el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. denunciaron, mediante un comunicado de prensa, todas las irregularidades cometidas por la Procuraduría de Justicia y por la Secretaría de Educación de Guanajuato.¹²²

Asimismo, el 22 de mayo de 2014 la Revista Proceso publicó un reportaje especial sobre el caso de “T” en la que difundía la entrevista realizada a su madre: “Al concluir su relato, la madre de “T” tiene un solo reclamo: ‘¿Por qué a él nunca lo hicieron presentarse y nosotras a cada rato tenemos que ir? A veces ni para los camiones tenemos. ¿Por qué no le han creído a mi hija?’”

A pesar de la exigencia pública de los padres y la indignación social que corría por todo el estado, las autoridades seguían sin tomar medidas. El propio Secretario de Educación del estado dio una conferencia de prensa en la que intentando nuevamente una estrategia mediática y aprovechando para dar un golpe político a sus adversarios, despidió a los directores de ambas secundarias y de paso al Delegado Regional de la SEG en León, Francisco Javier Zavala. Nuevamente, la SEG mintió señalando que ambas niñas se encontraban recibiendo apoyo de su parte.

El 25 de mayo de 2014, la madre de “T” y el padre de “Ella”, en compañía del Centro Las Libres, A.C. y del Centro Victoria Diez, A.C., convo-

122 Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., Comunicado de Prensa 19 de mayo de 2014 “En las escuelas de Guanajuato, las niñas están siendo violentadas sexualmente”, disponible en: <https://www.facebook.com/notes/cdh-victoria-diez/en-las-escuelas-de-guanajuato-las-ni%C3%BAs-est%C3%A1n-siendo-violentadas-sexualmente/663797240341247>; REVISTA PROCESO, “Acusan negligencia de la PGJ Guanajuato en casos de estudiantes violadas por maestros”, 20 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=372697>; ZONA FRANCA “Impune violación de alumna de 13 años por profesor de Secundaria en León, no obstante denuncia penal hace 6 meses”, 20 de mayo de 2014, disponible en: <http://zonafranca.mx/denuncian-violacion-sexual-de-estudiante-de-13-anos-por-parte-de-su-profesor-en-la-secundaria-general-no-8/>

caron a una rueda de prensa en la que denunciaron las nuevas falsedades de la SEG, las irregularidades y la falta de atención oportuna de la PGJEG.¹²³

Hasta esta fecha, la PDHEG seguía sin emitir la recomendación en el caso de “T”, no obstante que meses atrás había declarado públicamente que la recomendación estaba a punto de ser publicada.¹²⁴ Sin embargo, ese proyecto de recomendación se planteaba en los mismos términos contenidos de las recomendaciones del 12 de junio de 2014: sólo se sugería el procedimiento sancionador al profesor y la directora, brindar tratamiento psicológico, aplicar y difundir la ley *antibullying* y asegurar la continuidad de los estudios de la víctima.

La insuficiente actuación de la PDHEG en el caso de “T” quedó en evidencia después de que, a pesar de existir una orden de aprehensión, la PGJEG no había podido hacerla efectiva puesto que “desconocía” el paradero del agresor, no obstante la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la Región A lo citó a declarar, lo tuvo en sus instalaciones durante varias horas, y lo dejó ir sin dar parte a las autoridades correspondientes para su detención.

La familia de “T” presentó una nueva queja ante la PDHEG en donde acusó a diversas autoridades de la SEG y de la PGJEG de las violaciones a diversos derechos humanos y del incumplimiento de sus obligaciones de conformidad con el Artículo 1º Constitucional. La Procuraduría de los Derechos Humanos respondió que la investigación ya había concluido y que en caso de que la familia quisiera ampliar la queja inicial,

123 UNIÓN GUANAJUATO “Padres de alumnas violadas denuncian omisiones de la SEG y la PGJEG”, 26 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.unionguajuato.mx/articulo/2014/05/26/seguridad/leon/padres-de-alumnas-violadas-denuncian-omisiones-de-la-seg-y-pgje>; ZONA FRANCA, “Insuficientes despidos en SEG, hace falta reparar daño y prevenir: padres de víctimas de abuso en secundarias”, 25 de mayo de 2014, disponible en: <http://zonafranca.mx/falta-de-apoyo-de-la-seg-provoca-union-de-padres-de-estudiantes-victimas-de-abuso-sexual/>; EL SOL DE LEÓN, “piden sanción integral a la violencia”, 27 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n3405644.htm>

124 MILENIO LEÓN, “Derechos Humanos averigua casos de bullying en la SEG”, 12 de marzo de 2014, disponible en: http://www.milenio.com/region/Derechos-Humanos-averigua-bullying-SEG_o...260974249.html

la recomendación tardaría mucho más en ser emitida. Hasta esta fecha, la recomendación sigue sin ser emitida.

El caso de “T” refleja una serie de violaciones, entre ellas a los derechos de las mujeres, al acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual y a los derechos de las niñas. Se han cometido una serie de violaciones a sus derechos humanos contra esta víctima, producto de una de irregularidades cometidas por todo un aparato gubernamental deficiente e ignorante de los derechos de las mujeres. Los ojos ahora están puestos en la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, máxima institución vigilante y protectora de los derechos humanos de la entidad.

3. Recomendaciones a la Procuraduría de Derechos Humanos

Es de vital la relevancia, para mejorar el trabajo de la PDHEG, la armonización de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, y el cumplimiento de la Reforma Constitucional de 2011, particularmente con la obligación de tener un procedimiento de consulta pública para la nominación y elección del ombudsman, contribuyendo con esto a la legitimidad de las acciones de esta institución.

Asimismo, conminamos a la PDHEG para que las recomendaciones que emita se hagan conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos y de acuerdo al Artículo 1º de las Constituciones Federal y local; así como dar cumplimiento al ejercicio pleno de los derechos humanos, especialmente los derechos de las mujeres, favoreciendo el principio *pro persona*, y lograr avances en estos temas.

En particular, recomendamos promover contundentemente en todos los espacios de la entidad, los derechos humanos que se violentan a las mujeres. Especialmente, recomendamos atender con urgencia la violencia de tipo sexual contra las mujeres en el ámbito educativo; la ola

“...recomendamos promover contundentemente en todos los espacios de la entidad, los derechos humanos que se violentan a las mujeres. Especialmente, recomendamos atender con urgencia la violencia de tipo sexual contra las mujeres en el ámbito educativo...”

de feminicidios que azota el estado; la violencia y la discriminación contra las mujeres por motivo de su derecho a decidir y ejercer su libertad reproductiva; la violación del derecho de las víctimas de violencia a solicitar y disfrutar de las órdenes de protección, de conformidad con lo establecido por los tribunales federales.

De igual manera, la PDHEG debe integrar en sus recomendaciones sobre violencia sexual en instituciones educativas, los estándares y disposiciones nacionales e internacionales especializadas en materia de violencia contra niñas en escuelas, de acuerdo a su obligación establecida en el Artículo 1º Constitucional.

Además, requerimos de la Procuraduría la realización de una investigación profunda, especializada y efectiva para determinar las causas de este fenómeno, a fin de que pueda promover entre el aparato gubernamental de la entidad el derecho de las niñas a vivir libres de violencia sexual en el entorno escolar.

La PDHEG debe realizar un análisis profundo sobre las causas y naturaleza de esta forma de violencia e incorporar en sus recomendaciones que atiendan las causas estructurales de este problema en el ámbito docente. Recomendaciones que deriven en medidas individualizadas para cada caso concreto no ayudarán a visibilizar este fenómeno de naturaleza estructural, el cual requiere de una política pública integral, multidisciplinar, contextualizada y diseñada desde la perspectiva de género. Hasta el momento, las recomendaciones emitidas por la PDHEG han dejado mucho que desear en este sentido.

En entrevista realizada por el Centro Victoria Diez, A.C. con el ombudsman guanajuatense, éste mencionó la relevancia del impulso que dio la PDHEG a la emisión de la LCLVEEG. Se reconoce la preocupación de la

PDHEG por la violación de derechos humanos en el ámbito docente, no obstante consideramos al haber emitido ya una serie de recomendaciones sobre este tema y como parte de esos trabajos con el Congreso del Estado, debe hacerse mayor énfasis en la violencia sexual contra las niñas.

El ombudsman y la PDHEG que encabeza debe, entre otras cosas, hacer hincapié en que la SEG diseñe instrumento normativo especial para la atención de la violencia sexual contra las niñas en las escuelas, así como un protocolo específico para atender este tipo de casos. En particular, debe insistir en la aplicación de los criterios sobre violencia docente que contiene la LGAMVLV y la LAMVLVG, así como otras determinaciones aplicables sobre los derechos de las mujeres y las niñas contenidas en la Convención Belém Do Pará y la CEDAW.

Por último, invitamos a la PDHEG y al ombudsman a aprovechar la oportunidad que representa el caso de la niña “T” para demostrar una convicción total de respeto y protección absoluta de los derechos de las mujeres y las niñas a vivir libres de violencia sexual en el ámbito docente. Particularmente, conminamos a la Procuraduría a que en esta ocasión y de ahora en adelante presente recomendaciones que contengan medidas amplias, reparadoras y especializadas que puedan realmente atacar las causas estructurales de la violencia contra las mujeres y no solamente se dirijan al caso en concreto, puesto que ello no generará transformaciones ni prevención de la violencia.

IV. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal



Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.

Introducción

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se creó el 30 de septiembre de 1993. Las atribuciones de la CDHDF según el Artículo 17 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal son:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos...
- IV. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;...

Adicionalmente está facultada a formular propuestas de conciliación, observar y proponer modificaciones legislativas o reglamentarias para lograr mayor respeto de los derechos humanos y supervisar las condiciones de las personas privadas de su libertad en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal (D.F.). Asimismo, tiene atribuciones relativas a la difusión, educación y capacitación en materia de derechos humanos.

La autonomía de la CDHDF se materializa en lo presupuestal y en la forma de elección de su titular. Referente a este último punto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) no ha reformado la Ley para modificar el procedimiento de selección acorde a la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, como lo señala el Artículo 102, apartado “B”, párrafo octavo de la CPEUM que indica:

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

Por lo contrario, la Ley de CDHDF señala:

Artículo 9.- ...

Para hacer el nombramiento, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de su Comisión de Derechos Humanos convocará a las más destacadas organizaciones de la sociedad civil que, en su desempeño, se hayan distinguido por la promoción y defensa de los derechos humanos, asociaciones y colegios vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos y, en general, a las entidades o personalidades que estime conveniente, a proponer una candidata o candidato para hacerse cargo de la Presidencia de la Comisión.

Es decir, la Ley CDHDF establece que las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones y colegios vinculados con los derechos humanos sean convocadas únicamente a presentar candidaturas, pero no a que se ajusten al procedimiento de consulta que establece la Constitución federal.

El presente capítulo se basó en la información disponible públicamente en la página de la CDHDF y en sus informes anuales, así como en una solicitud de acceso a la información pública con el número CDHDF/OE/CGJ/OIP/504/2014.

1. Proceso de selección de la actual ombudsman

Por primera vez en la historia de la CDHDF, el titular de la misma no es ratificado para un segundo periodo en el cargo. Los principales partidos políticos cuestionan la postura de la CDHDF en cuanto a la “defensa de actos vandálicos”, “apoyo a grupos radicales” y la “falta de defensa de los derechos de los policías” en las manifestaciones. Lo anterior principalmente debido a la Recomendación 7/2013 emitida en abril de 2013, después de una serie de detenciones arbitrarias, sin flagrancia, y tortura a personas que se encontraban protestando en una manifestación donde hubo actos vandálicos y de agresiones contra la policía.

Así, después de la fallida reelección del anterior ombudsman, el 18 de octubre de 2013 se cerró la convocatoria a la presidencia de la CDHDF y la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF (CDH-ALDF) publicó la ruta a seguir para la selección de una nueva persona, iniciando un procedimiento que incluía la recepción de propuestas por parte de la sociedad civil, revisión de currículums y entrevistas a las personas candidatas.

En la búsqueda de una elección equilibrada, las principales organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos de la

capital indicaron que la próxima persona a cargo de la Comisión debería tener las siguientes características:

Alto conocimiento de los derechos humanos en su integralidad y del marco jurídico local, nacional e internacional; compromiso por su defensa y promoción; garantía de libertad e independencia frente a todos los poderes de la ciudad; y capacidad para relacionarse constructivamente con todos los sectores sociales y políticos.¹²⁵

Por otra parte, se informó que la ALDF había acordado una serie de criterios de evaluación por puntuación para elegir a la mejor persona para titular de la CDHDF. Estos criterios incluirían formación académica, trayectoria, respaldo de la sociedad civil, conocimientos generales y específicos sobre el D.F., nivel directivo, independencia de los partidos políticos, entre otros.¹²⁶ Previo a la elección, abundaron rumores de que la elegida sería la Dra. Perla Gómez Gallardo, por tener apoyo del ejecutivo capitalino.¹²⁷

Después de las entrevistas con los 29 candidatos inscritos, a las que no asistieron todos los diputados integrantes de la CDH-ALDF, se eligió a la candidata por la que había una mayor inclinación, la Dra. Perla Gómez Gallardo, quien rindió protesta ante integrantes de la ALDF el 5 de noviembre de 2013.

Al escoger a Gómez Gallardo sin hacer públicas las calificaciones, la CDH-ALDF recibió al menos 12 solicitudes de acceso a información

125 <http://www.masporamas.com/opinion/columnas/cdhdf-de-los-grupos-de-interes-al-interes-publico>

126 <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/eleccion-en-cdhdf-sera-por-puntaje-119697.html>

127 <http://www.proceso.com.mx/?p=357136> "Se impone candidata oficial en Comisión de Derechos Humanos en D.F."

pública. Como respuesta, la Diputada Cipatli Dinorah Pizano Osorio, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pidió al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) clasificar como acceso restringido, en la modalidad de reservada por tres años, los resultados del proceso de elección. Argumentó, que el revelar las calificaciones resultaría “dañino”.¹²⁸

La elección de Gómez Gallardo desembocó en amparos interpuestos mínimo por tres postulantes, que hasta la fecha continúa resolviendo el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Por ejemplo, este Tribunal ordenó dar trámite al amparo presentado por Manuel Fuentes Muñiz, uno de los postulados y actual consejero ciudadano de CDHDF, para revisar la legalidad y constitucionalidad del proceso de elección de la titular de la Comisión.¹²⁹

Finalmente, el Juzgado Décimo de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal requirió a la ALDF y a su Comisión de Derechos Humanos exhibir el expediente del proceso de elección de ombudsman capitalino.¹³⁰

Cabe mencionar, que la Dra. Perla Gómez Gallardo manifestó su consentimiento con la revelación de las calificaciones obtenidas en el proceso de su elección, vía un oficio entregado a la Diputada Pizano.¹³¹

1.1 Perfil de la actual titular

La Dra. Perla Gómez Gallardo es egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con una

128 Reforma, 29 de noviembre de 2013. <http://busquedas.gruporeforma.com/libre/acceso/acceso.htm?urlredirect=/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1524973-1066&strr=da%C3%B1ar%C3%ADa>

129 <http://www.am.com.mx/notareforma/53422>

130 <http://www.jornada.unam.mx/2014/07/16/capital/035n3cap>

131 <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2014/02/presidencia/#prettyPhoto/o>

Maestría en Derecho, especializada en Docencia e Investigación Jurídica, con Mención Honorífica en la Universidad Autónoma de México (UNAM). Es profesora investigadora Titular “C” con licencia de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de Cuajimalpa. Es coordinadora del curso en línea Introducción al Derecho de Acceso a la Información Pública de la OEA/Trust de las Américas y miembro del Consejo Editorial de la Revista Mexicana de Comunicación. Se ha desempeñado como Abogada Auxiliar adscrita a la Secretaría Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM, así como encargada de la sede Sur y Centro del Bufete Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho de esa casa de estudios. Fue Coordinadora General de Libertad de Información-México A.C. (LIMAC); Catedrática de Posgrado y Licenciatura de la Facultad de Derecho UNAM, y de la Maestría en Periodismo en la Escuela de Periodismo Carlos Septién García.¹³² Su trabajo y experiencia en materia de derechos humanos se ha concretado en el derecho al acceso a la información y la libertad de expresión.

2. Recomendaciones

A pesar de que la CDHDF atiende un promedio de 49 mil 500 personas al año –80 por ciento de ellas son de escasos recursos, seis de cada diez con estudios que no alcanzan el nivel medio superior, tres por ciento de personas indígenas y el 13 por ciento son personas con discapacidad–, se le da mucho mayor espacio mediático a la CDHDF por sus recomendaciones a comparación con las otras actividades que realiza.¹³³

Por otro lado, entre 2009 a 2013, la CDHDF recibió en promedio 8,301 quejas por año, emitiendo en promedio 18.4 recomendaciones en cada periodo. Sin embargo, durante la nueva administración tan sólo se han emitido 2 recomendaciones en medio año, lo que está muy por debajo del promedio guardado en los últimos cinco años.

¹³² <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2014/02/presidencia/#prettyPhoto>

¹³³ <http://www.maspormas.com/opinion/columnas/cdhdf-de-los-grupos-de-interes-al-interes-publico>

Asimismo, durante los últimos años de la anterior administración, la CDHDF emitió recomendaciones relacionadas con derechos sociales, entre estos, derechos laborales, derecho a la salud, derecho a un medio ambiente sano, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la vivienda, entre otros. Esto es un gran avance en la defensa de los derechos humanos. En la presente administración, las dos recomendaciones que se han emitido versan sobre derechos civiles, tales como detenciones arbitrarias y tortura, quedando aun indefinido el enfoque sobre derechos sociales de esta nueva administración.

Durante el periodo posterior a la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, es decir del 12 de junio de 2011 al 15 de abril de 2014, la Comisión ha emitido un total de 51 recomendaciones dirigidas a las siguientes autoridades:

Autoridad	Número de recomendaciones			
	11/06/2011 31/12/2011	2012	2013	01/01/2014 15/04/2014
PGJ	10	9	7	2
SSP	4	2	5	2
TSJDF	1	0	1	
ALDF	1	0		
Secretaría de Gobierno	4	2	5	
Jefatura de Gobierno	0	2	1	
Secretaría de Salud	2	4	3	
Secretaría de Desarrollo Social	2	1	0	
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	1	1	0	
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1	1	1	
Instituto de Vivienda	0	0	1	
Secretaría de Transportes y Vialidad	1	1	0	

Secretaría de Finanzas	1	0	0	
Secretaría de Desarrollo Económico	1	0	0	
Secretaría de Medio Ambiente	0	0	1	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	1	0	0	
Sistema de Aguas	1	1	1	
Del. Coyoacán	1	0	1	
Del. Cuajimalpa	1	0	0	
Del. G. A. Madero	1	1	2	
Del. Cuauhtémoc	1	1	2	
Del. V. Carranza	1	1	0	
Del. B. Juárez	0	1	1	
Del. M. Contreras	0	1	3	
Del. M. Hidalgo	0	1	1	
Del. Xochimilco	0	1	1	
Del. Azcapotzalco	0	0	2	
Del. Iztacalco	0	0	1	
Del. Iztapalapa	0	0	1	
Del. Tláhuac	0	0	1	
STC Metro	0	1	0	
U.A.C.M	0	2	0	
Dirección de Servicios a Salud Pública	0	1	0	

Fuente: Elaboración propia a base de la información en el sistema de seguimiento de recomendaciones en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/> [consultada en el junio de 2014]. Nota: Una recomendación puede ser dirigida a varias autoridades.

Todas las recomendaciones están fundamentadas principalmente en los Artículos 1 y 102, apartado “B” de la CPEUM. Además de ello, si el caso específico lo requiere, se agrega la citación de otros artículos de la normativa nacional e internacional relativa al derecho específico. Un ejemplo de ello es:

V. Derechos violados

De conformidad con el Artículo 1º Constitucional, en México todas las personas gozan de los derechos humanos y garantías para su protección, reconocidas en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece [...]

Ahora bien, para determinar el alcance de las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, la SCJN señaló que al analizar las normas relativas a derechos humanos contenidas en la Constitución y en los Tratados Internacionales que México forma parte, se tendrán que tomar en cuenta también los criterios del Poder Judicial de la Federación y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de determinar cuál es la que ofrece mayor protección al derecho en cuestión.

Para CDHDF en dicho análisis se debe incluir también la jurisprudencia de los tribunales internacionales a los que México les reconoce competencia. Así como las interpretaciones de los órganos creados por Tratados Internacionales de derechos humanos, la legislación nacional, el derecho comparado, así como las doctrinas de los publicistas

de mayor competencia, dentro de los que se incluyen los principios y criterios establecidos por los procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas.¹³⁴

En sus puntos recomendatorios, la CDHDF hace efectivo también el tercer párrafo del Artículo 1° Constitucional relativo a la reparación.

8. En relación con lo anterior, dentro del mismo plazo se considere y gestione la atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones de salud especializadas, a los familiares de los agraviados, tomando en consideración el deseo y necesidades de estos, así como su anuencia. Asimismo, establecer garantías para el ejercicio efectivo de los derechos de los familiares de las víctimas. En particular, para el caso de la atención psicológica, de requerirlo las familias, el apoyo que se gestione deberá ser externo e independiente a esa Procuraduría capitalina.¹³⁵

Asimismo, la CDHDF, haciendo efectivo el principio de progresividad de los derechos, incluye en su modalidad ampliada puntos recomendatorios para asegurar la no repetición.

10. En un plazo que no exceda de tres meses, contados a partir de la Aceptada de la presente Recomendación, se diseñe un mecanismo para la estandarización de todos

¹³⁴ Recomendación 19/2013. http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1319.pdf

¹³⁵ Recomendación 19/2013, Puntos recomendatorios. http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2014/06/seguimiento-a-recomendacion-19_2013/

sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones.¹³⁶

La CDHDF ha tratado de hacer uso del DIDH, a diferencia de algunos otros organismos del resto de la República, en el trabajo de documentación y fundamentación de sus recomendaciones.

En la Recomendación 7/2013 de abril de 2013, sobre las violaciones a derechos humanos en el contexto del operativo policial del 1 de diciembre de 2012, denominado por las autoridades del Distrito Federal “Transmisión del Poder Ejecutivo Federal y Palacio Nacional”, se utilizó ampliamente el DIDH, aplicando el principio pro persona, y la interpretación conforme que están establecidos en el Artículo 1º Constitucional.

En dicha recomendación, que costó al anterior titular de la CDHDF su reelección, se documentaron violaciones de derechos a la seguridad ciudadana, a la libertad y seguridad personales en relación con el debido proceso legal, el derecho a la integridad personal y el derecho a la manifestación y a la protesta.

La CDHDF utilizó tanto la legislación interna como los instrumentos internacionales de derechos humanos para determinar las violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno del Distrito Federal, tanto por comisión como por omisión. Asimismo, aplicó las recomendaciones emitidas a México por la CortelDH y por relatores de ONU que han visitado México, y doctrina de la CIDH, entre otros.

Por otra parte, en la Recomendación 2/2014, donde se determinan violaciones al derecho a la libertad y seguridad personales, a la integridad

¹³⁶ *Ibíd.*

personal, y derecho de la víctima en relación con el derecho al acceso a la justicia, se utiliza también la fundamentación en el Artículo 1° y el DIDH. Sin embargo, a pesar de tratarse, en general, de las mismas violaciones a los derechos humanos, se omite mencionar el derecho a la seguridad ciudadana que se desarrolla ampliamente en la Recomendación 7/2013.

Particularmente preocupa que tanto en esta recomendación, como en la otra emitida por la actual administración- se omitan incluir las garantías de no repetición pertinentes para evitar hechos similares, como venía haciéndose en la gestión de la CDHDF anteriormente. Estas garantías tienen un impacto mucho mayor que las reparaciones específicas para las víctimas en un caso determinado porque constituyen una de las aportaciones importantes que ha establecido el DIDH a la reparación de las víctimas e implican la modificación de conductas y patrones de violación a los derechos humanos a través de diversos mecanismos.

En este sentido, la actual administración de la CDHDF se aleja de los estándares internacionales de derechos humanos, particularmente de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones integrales.

Por otro lado, aunque la Comisión capitalina había emitido recomendaciones generales sobre las prácticas sistemáticas violatorias de derechos humanos, las cuáles tomaban como base varios casos similares, está por verse si esta buena práctica continuará durante la presente administración.

3. Capacitación externa

En referencia a lo anterior, las instancias que más recomendaciones reciben no son necesariamente las que más personal han mandado a las capacitaciones en la materia, como lo veremos más adelante.

“...el 15% del total de las personas capacitadas por la CDHDF participó en la capacitación relativa específicamente al Artículo 1º Constitucional y a los contenidos de la Reforma”.

La Dirección Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos es el área encargada del desarrollo de procesos formativos y la construcción de materiales pedagógicos e informativos. La CDHDF realiza capacitaciones a diversos sectores de la sociedad y en distintos temas. En particular, la Reforma Constitucional de Derechos Humanos le ha dado prioridad a

la instrucción en este tema, por lo que actualmente existen cinco programas conformados por módulos que se refieren específicamente al Artículo 1º de la CPEUM y otros componentes de la Reforma.

Tres de estos cursos son de carácter general: “Curso básico de derechos humanos”, “Curso-taller Legalidad, justicia y derechos humanos” y el curso en línea “El ABC de los derechos humanos”. Dos cursos son más específicos: “Reforma Constitucional en Derechos Humanos” y “Curso Control Difuso de Convencionalidad: Garantía para una tutela jurisdiccional efectiva”. Este último fue impartido solamente al personal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

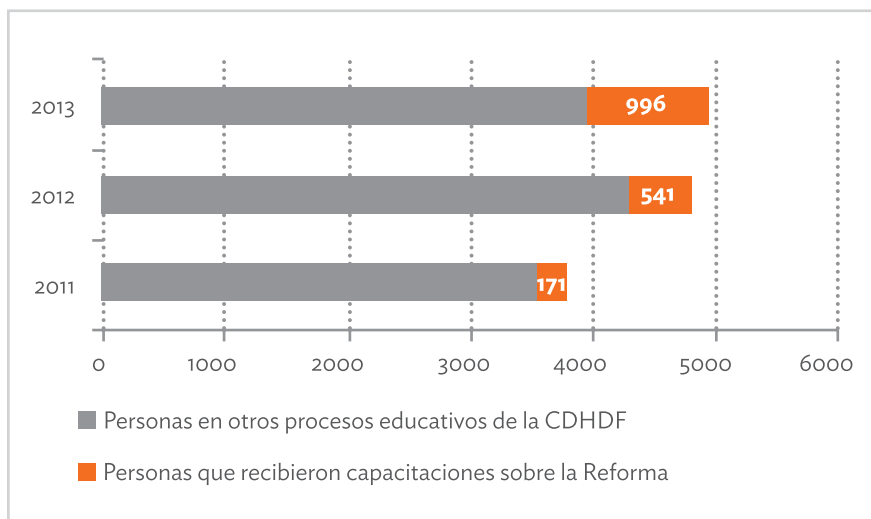
En estos programas se han capacitado en total 2,123 personas, durante 1656 horas, en 388 sesiones distribuidas en 83 eventos. En otras palabras, el 15% del total de las personas capacitadas por la CDHDF participó en la capacitación relativa específicamente al Artículo 1º Constitucional y a los contenidos de la Reforma. Es necesario subrayar que existen cursos específicos en otros temas, por ejemplo sobre discriminación o uso de la fuerza, que pueden contener información relativa a la Reforma.

Los contenidos de estos cursos responden al cumplimiento de los siguientes objetivos:¹³⁷

¹³⁷ La respuesta a la solicitud de acceso a información pública Oficio No. CDHDF/OE/CGJ/OIP/504/2014

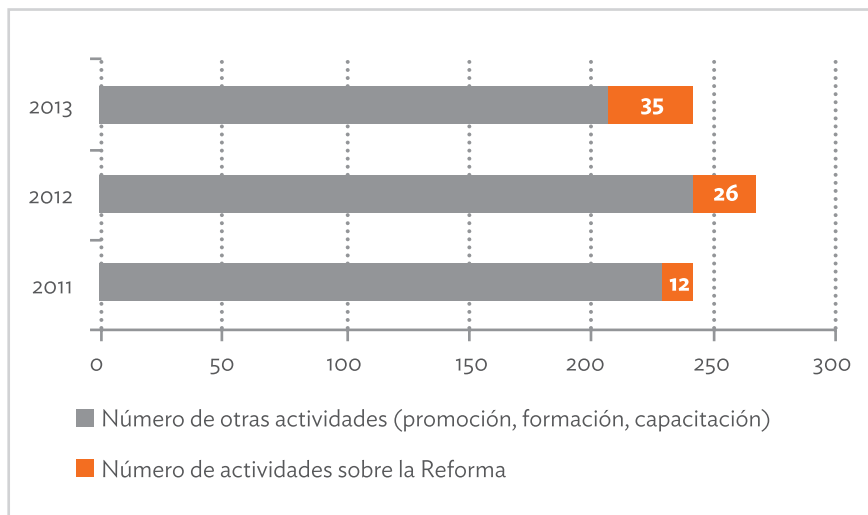
- ◆ Que los asistentes se reconozcan como sujetos de derecho e introduzcan a la vida cotidiana los valores humanos, reflexionando en torno a la promoción de la cultura de la legalidad y de los derechos humanos.
- ◆ Que las y los participantes adquieran y comprendan conocimientos básicos sobre derechos humanos para reconocerse como sujetos de Derecho y promuevan la cultura de respeto a los derechos humanos.
- ◆ Reflexionar sobre los retos y desafíos de la procuración de justicia en el nuevo modelo de protección a los derechos fundamentales.

Número de personas involucradas en procesos educativos



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales y la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública CDHDF/OE/CGJ/OIP/504/2014

Actividades educativas



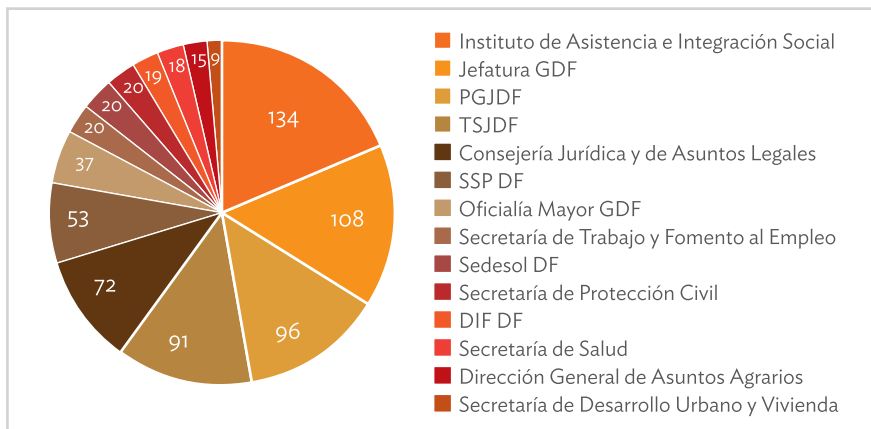
Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales y la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública CDHDF/OE/CGJ/OIP/504/2014

Las tres instituciones que más personas capacitaron presencialmente son el Sistema de Transporte Colectivo (STC Metro), el Instituto de Asistencia e Integración Social y la Jefatura de gobierno del Distrito Federal.

“Las tres instituciones que más personas capacitaron presencialmente son Sistema de Transporte Colectivo (STC Metro), Instituto de Asistencia e Integración Social y Jefatura de gobierno del Distrito Federal”.

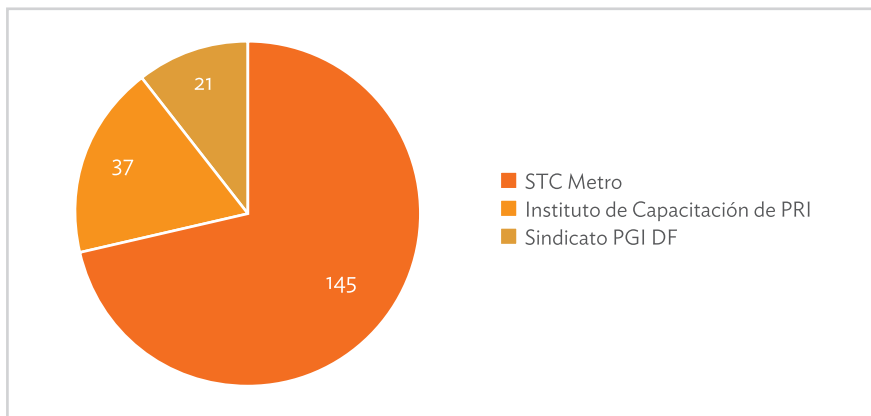
Comparativamente, las tres instituciones que más recomendaciones recibieron durante el periodo evaluado son la Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Gobierno.

Personas capacitadas en instituciones públicas de Distrito Federal 11/6/2011 – 14/5/2014 (Total: 712)



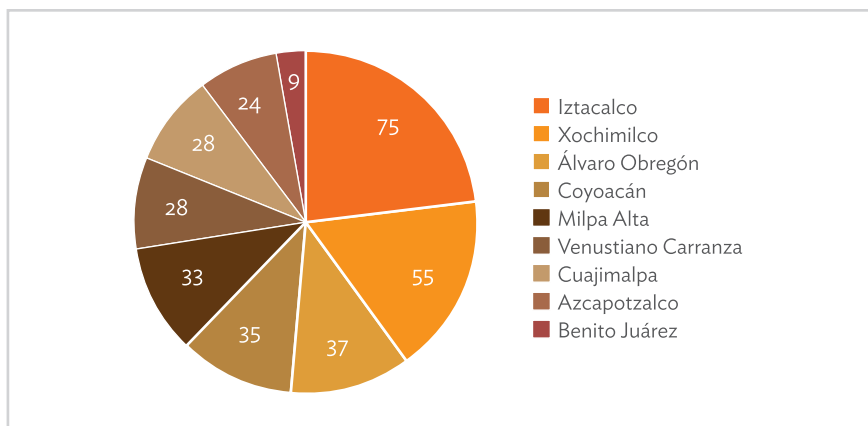
Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales y la respuesta a la solicitud de acceso a información pública CDHDF/OE/CGJ/

Personas capacitadas en otras instituciones 11/6/2011 – 14/5/2014 (Total: 203)



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales y la respuesta a la solicitud de acceso a información pública CDHDF/OE/CGJ/OIP/504/2014

Personas capacitadas en Delegaciones 11/6/2011 – 14/5/2014 (Total: 324)



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales y la respuesta a la solicitud de acceso a información pública CDHDF/OE/CGJ/OIP/504/2014

El presupuesto ejercido para capacitaciones en relación al presupuesto total ejercido tiene tendencia descendente, de 0.17% en 2011 a 0.09% en 2012; 0.04% en 2013 y 0% de enero a mayo del 2014.

El punto de reflexión relativo al trabajo de cualquier órgano autónomo protector de derechos humanos se basa en la investigación del impacto. Dicho en palabras de José Roldán Xopa, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), en su ponencia en el Foro Actualidad, retos y perspectivas de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos 2011–2014:¹³⁸ “Si el día de mañana cerraran sus puertas todas las comisiones estatales y direcciones de derechos humanos, es muy probable que no pasara nada”. Probablemente no, y además no tendríamos suficientes indicadores para medir su trabajo.

¹³⁸ Organizado por IMDHD, UNAM y SEGOB los días 9 y 10 de junio de 2014.

La primera consideración analiza el diseño curricular de estos programas y del perfil de los servidores públicos que las reciben. La oferta educativa de la CDHDF es vasta, y los cursos se construyen principalmente bajo dos metodologías: la primera, como un código binario (por ejemplo, derechos humanos y uso de la fuerza; derechos humanos y problemática ambiental), y la segunda, como un ejercicio de profundización a partir de un punto concreto de interpretación y argumentación aplicada al trabajo en derechos humanos (por ejemplo, la teoría de las reparaciones a la luz de los criterios de los tribunales internacionales de derechos humanos).

La capacitación y formación en derechos humanos plantea muchos retos. En este apartado que refiere a la capacitación en cuanto al perfil de los servidores públicos que participan en ella nos hacemos las siguientes preguntas: ¿Con qué criterios se eligen a los servidores públicos que toman estas capacitaciones? ¿Son las personas operativas, que están día a día en la calle y en las oficinas en contacto directo con la población, o es un cuerpo de rangos medios que se va especializando en el tema? ¿Es el personal que materializó una violación a derechos humanos o son sus pares? ¿La selección de éstos es intencional, o es una invitación libre y amplia? Y finalmente, ¿qué diferencia hace elegir una estrategia sobre la otra? Son éstas las preguntas a las que debemos seguir buscando las respuestas.

La segunda consideración consistiría en que las Comisiones estatales reportan su trabajo en outputs, es decir, en una cantidad de recomendaciones y número de capacitaciones. En general, y esto no es una característica exclusiva de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos y mucho menos únicamente de la CDHDF, no existe la cultura de medición y reporte del gasto público relativo a su calidad e impacto. La diferencia entre estas dos aproximaciones es amplia, y a pesar de que estamos conscientes que la CDHDF abunda en actividades, no sabemos ni tenemos cómo medir el impacto de ello en el disfrute y goce de los

derechos humanos de la población, ni en la calidad del trabajo del servicio público de cara a sus obligaciones con los derechos humanos de las personas; al mismo tiempo que no sabemos si lo que se hace es eficiente en relación a los recursos ejercidos.

Un buen ejercicio para ejemplificar lo anterior es el siguiente cuadro elaborado a partir de las definiciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

Resultado	Área	Derechos Humanos
Output		Número y perfil de personas que recibieron capacitación u otro tipo de apoyo.
Outcome(s)		El control más activo de los políticos y organismos de procuración de justicia Mayor presupuesto para monitorear y sancionar las violaciones a derechos humanos.
Impacto		Un Estado más transparente y con mayor rendición de cuentas, con disminución de detenciones motivadas políticamente.

Fuente: United Nations Development Programme, Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results

Por último, concretándose a las cartas descriptivas y la programación de los diversos cursos, éstos no incluyen módulos específicos o metodologías de trabajo que garanticen el cambio de actitud de los servidores y funcionarios públicos hacia el respeto de los derechos humanos, no desde un punto de vista técnico-normativo, sino desde uno cultural-socio-valoral.

Un estudio realizado en Gran Bretaña,¹³⁹ tomó la muestra de los educadores que trabajan con personas con dificultades de aprendizaje,

¹³⁹ Michelle Redman, Eleanor Taylor, Reuben Furlong, Ged Carney, Beth Greenhill, (2012) "Human rights training: impact on attitudes and knowledge", Tizard Learning Disability Review, Vol. 17 Iss: 2, pp.80 - 87

considerando como éstas son más propensas a las violaciones de sus derechos, por lo que es importante capacitar en materia de derechos humanos a las personas que trabajan con ellas. Los resultados demuestran que una capacitación sobre derechos humanos ciertamente impactó el conocimiento de los mismos, sin embargo no tuvo ningún efecto significativo sobre las actitudes hacia los mismos. Tampoco se encontró relación significativa entre las actitudes y el conocimiento de los derechos humanos.

“...en el 2012 se ocupó para la capacitación interna un 0.1% del presupuesto aprobado para toda la institución; de igual forma en el 2013 se ejerció un 0.07%; y el 0.009% entre enero y mayo de 2014”.

Aplicando este estudio a la labor de las Comisiones, no existe prueba tangible de que los servidores públicos que han recibido capacitación relativa a los derechos humanos realicen su trabajo con un enfoque más protector a la persona.

4. Capacitación interna

De junio de 2011 a la fecha, la Coordinación del Servicio Profesional capacitó a 97 personas del Servicio Profesional de Carrera de la CDHDF mediante dos actividades: el Segundo Curso de Formación Especializada en Derechos Humanos, con el tema “Reflexiones para una agenda de derechos humanos en un contexto de reforma, crisis y violencia”, realizado del 9 al 11 de noviembre de 2011, y el Tercer Curso de Formación Especializada en Derechos Humanos, que se enfocaba en “Reflexiones obligadas para la implementación constitucional en materia de derechos humanos”, llevado a cabo los días 10 y 11 de noviembre de 2012. Para ambos cursos se abrieron las puertas al público en general.

Se puede ejemplificar la aplicación el presupuesto según la siguiente comparativa: en el 2012 se ocupó para la capacitación interna un

0.1% del presupuesto aprobado para toda la institución; de igual forma en el 2013 se ejerció un 0.07%; y el 0.009% entre enero y mayo de 2014.

5. Difusión y actividades de promoción

En el rubro de difusión, la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas de la CDHDF informa que en el 23 de junio de 2011 se llevó a cabo el foro “El impacto de las reformas a la Constitución en materia de derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano”, con el objetivo de analizar el impacto de la reforma

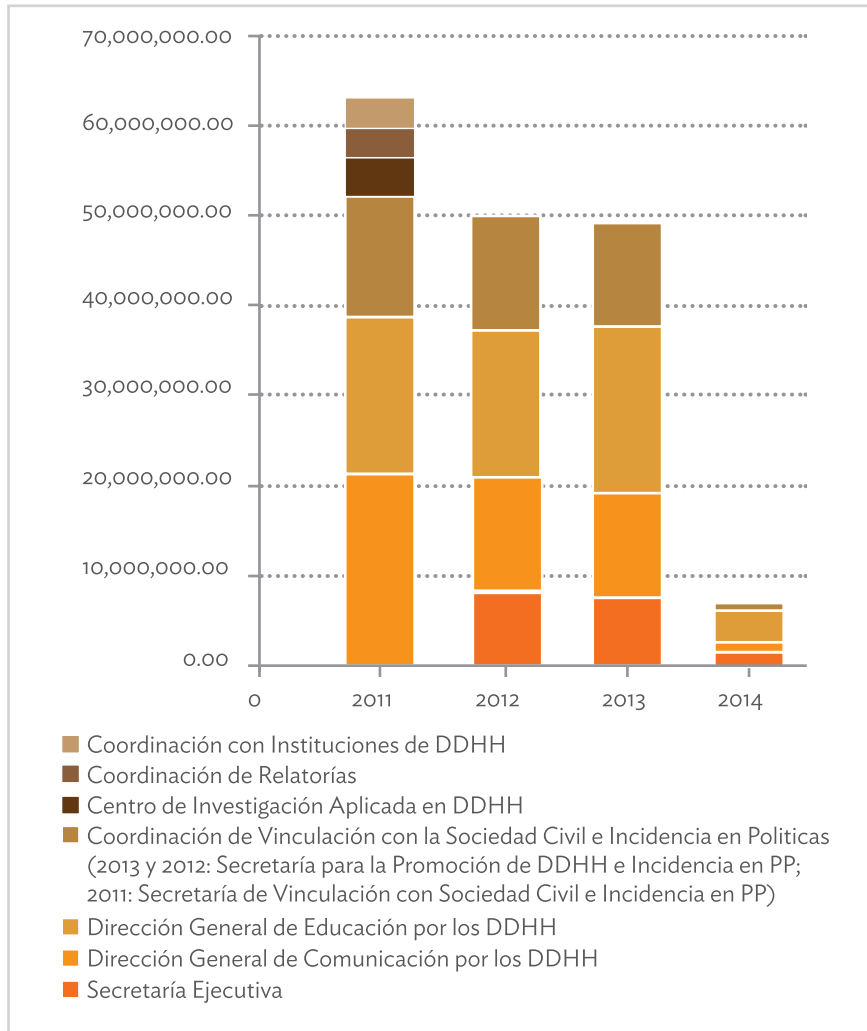
“Toda actividad publicitaria se enmarca en el programa institucional de difusión y promoción institucional, que involucra varias áreas. Por ello, es imposible determinar cuánto se gastó en particular para la difusión de la Reforma”.

en el orden jurídico mexicano y reafirmar la relevancia de una protección efectiva de los derechos humanos en un Estado democrático de derecho. Este foro estuvo dirigido a abogados/as, estudiantes, legisladores/as, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios/as públicos de gobierno federal y locales, así como de comisiones públicas de derechos humanos.

El presupuesto de la CDHDF en el rubro de difusión no está estructurado por distintos programas o proyectos temáticos. Toda actividad publicitaria se enmarca en el programa institucional de difusión y promoción institucional, que involucra varias áreas. Por ello, es imposible determinar cuánto se gastó en particular para la difusión de la Reforma.

El gasto ejercido para este programa en relación al presupuesto total ejercido fue 22.5% en 2011, 19.4% en 2012, 17.5% en 2013 y 11.7% de enero a mayo de 2014. A continuación se desglosa el gasto por áreas.

Programa Institucional de Promoción y Difusión (gasto ejercido)



Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta a la solicitud de acceso a información pública CDHDF/OE/CGJ/OIP/504/2014

Nota: datos de 2014 corresponden hasta el 14/5

6. Consideraciones finales

A pesar de que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal todavía conserva su prestigio como una comisión cercana y defensora de la ciudadanía, es importante insistir en que ésta también ha padecido de prácticas que muestran su falta de independencia por parte de los diversos grupos de poder vinculados con el gobierno de la ciudad y de la ALDF.

Consideramos que la Comisión se enfrenta a los siguientes retos:

- ◆ La existencia de serias dudas sobre el mecanismo de elección de su titular, particularmente la falta de transparencia del mismo y garantía de su independencia, al politizarse su elección.
- ◆ El mensaje político y alcance de las recomendaciones elaboradas por la presente administración no es el deseado, debido a la drástica disminución de las mismas, pero particularmente a la omisión de las garantías de no repetición, interfiriendo en la proyección amplificada de éstas.
- ◆ El impacto de la capacitación y difusión en la reducción de violaciones a derechos humanos en la Ciudad de México es inmedible, pues no se cuentan con parámetros adecuados para su medición.

Atender estos puntos significa avanzar hacia el fortalecimiento de la institución, necesarios para la centralización de los derechos humanos que debe adquirir el Estado mexicano con motivo de la Reforma de 2011 en la materia. Si bien, el primer reto no depende de la CDHDF, los últimos dos sí deben ser atendidos a la brevedad por la misma.

V. Análisis de actuación de la instancia pública de derechos humanos del Estado de Guerrero



CDH José María Morelos y Pavón, A.C.

Introducción

Cuando en 1990 se creó en Guerrero la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos (Coddehum), muchas organizaciones de la sociedad civil le brindaron todo su respaldo y manifestaron su disposición para sumar esfuerzos y detener la práctica de violaciones a los derechos humanos por parte de servidores públicos, principalmente de la llamada Policía Judicial del Estado. Al mismo tiempo, manifestaron su inconformidad respecto a que dicho organismo estuviera a cargo de una persona afín al gobernador del estado, debido a que le restaría eficacia en el logro del objetivo de detener las violaciones a los derechos humanos.

Las expectativas de la población poco a poco se fueron desmoronando, tanto por el acceso restringido a la Coddehum, como por la falta de compromiso de la mayoría de sus integrantes, aunando estos factores a la pobreza de la población y falta de infraestructura que conectara las comunidades,¹⁴⁰ que dificulta la posibilidad de acudir a la sede de la Comisión.

Luego de la masacre de Aguas Blancas del 28 de junio de 1995,¹⁴¹ en la que 17 campesinos fueron ejecutados por elementos de la Policía del Estado, la Coddehum sólo se limitó a documentar el hecho, pero no incidió para que el entonces gobernador del estado, Rubén Figueroa

¹⁴⁰ Situación que mejoró cuando se crearon Coordinaciones en las seis regiones del Estado.

¹⁴¹ Tal suceso ha sido uno de los que más ha marcado la historia de Guerrero.

Alcocer, renunciara, cosa que finalmente sucedió al hacerse público un video en el que quedaba clara las ejecuciones que los policías perpetraron a los campesinos indefensos.

Un año después, en el primer aniversario de la masacre de Aguas Blancas, apareció el grupo armado Ejército Popular Revolucionario (EPR), ante la cual el gobierno respondió con la militarización de la entidad, deteniendo, desapareciendo, ejecutando y torturando a muchas personas, si evidencia de que tuvieran relación alguna con ese grupo. Estos hechos han sido documentados por organismos locales e internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional.

Frente a estas graves violaciones a los derechos humanos, en el contexto de un estado militarizado, surgió en la región de la montaña baja el Centro Regional de Defensa de los Derechos Humanos “José Ma. Morelos y Pavón”, A.C. (CDH Morelos). Desde entonces han sido testigos de las limitaciones que tiene la instancia pública de derechos humanos, al no poder conocer de violaciones perpetradas por militares y no responder antes las quejas, aun cuando la Policía Judicial y/o Policía Preventiva del Estado cuando hubiera también estado involucrada en los hechos que se denunciaron.

La actuación de la Coddehum ha sido cercana al ejecutivo local en turno, aunque en el periodo del gobernador Zeferino Torreblanca Galindo (2005-2011), se observó un distanciamiento entre ambas instancias. Ello se explica porque cuando el ombudsman pretendía jubilarse, y exigía una liquidación conforme a la Ley Federal del Trabajo, el gobernador se negó a aceptar la propuesta y aprovechó para manifestar su postura de reformar el carácter vitalicio con el que había nacido el cargo del titular de la Coddehum. Esta distancia permitió que a partir de esos años la Coddehum tuviera una actuación activa en las denuncias de violaciones a los derechos humanos y mayor acercamiento con los organismos civiles de derechos humanos.

Sin embargo, en el periodo del actual gobernador Ángel H. Aguirre Rivero, la Coddehum no ha denunciado ni condenado las violaciones a los derechos humanos y, en momentos álgidos de represión y ejecuciones extrajudiciales hacia defensores de derechos humanos, su postura no ha sido contundente: por ejemplo, el asesinato extrajudicial de dos estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa el 12 de diciembre del año 2012, así como los 13 asesinatos de defensores de derechos humanos que ocurrieron en 2013 en el estado de Guerrero.

Este actuar de la Coddehum se evidenció más ante el asesinato de Luis Olivares Enríquez y su pareja Ana Lilia Gatica Rómulo¹⁴² el 10 de noviembre del 2013, quienes habían solicitado medidas cautelares a la Comisión ante dos amenazas de muerte que se encontraron debajo del cuerpo sin vida del primo de Luis Olivares.¹⁴³ La Coddehum no resolvió con celeridad dicha petición, contribuyendo a la desprotección de los líderes.

Enmarcado en este contexto histórico, el trabajo que se presenta está encaminado a conocer el proceso de la aplicación y apropiación que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero tiene de la Reforma del Artículo 1º Constitucional.

1. Antecedentes de la Comisión de Defensa del Estado de Guerrero

Ante la creación de la CNDH por el entonces presidente de México Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el gobernador de Guerrero el Lic. José Francisco Ruiz Massieu, presentó ante el Congreso del Estado de Guerrero una iniciativa de reforma para adicionar a la Constitución local el Artículo 76bis, el cual proponía la creación de una Comisión de De-

¹⁴² Dirigentes de la Organización Popular de Productores de la Costa Grande de Guerrero.

¹⁴³ David Romero Téllez

“En la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, se estableció que esta es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; de integración plural con la participación directa de la sociedad civil; dotado de autonomía técnica y operativa, con relación directa con el titular del poder ejecutivo y sin intermediación alguna, para efectos de comunicación y auxilio material, pero sin estar sometido a su mando”.

rechos Humanos que promoviera y defendiera las garantías individuales y que dependiera del poder ejecutivo, pero que no estuviera sometida a su poder.

De esta manera, el 26 de septiembre de 1990, se publica la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el Procedimiento en Materia de Desaparición Involuntaria de Personas. Así se instaló oficialmente la Coddehum tres meses después de haberse creado la CNDH, lo que la llevó a ser la primera comisión estatal de protección de derechos humanos en el país.

En la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, se estableció que esta es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; de integración plural con la participación directa de la sociedad civil; dotado de autonomía técnica y operativa, con relación directa con el titular del poder ejecutivo y sin intermediación alguna, para efectos de comunicación y auxilio material, pero sin estar sometido a su mando. Su actuación, en cuanto a la protección de los derechos humanos en los casos específicos es de carácter jurídico.¹⁴⁴

La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero es la autoridad responsable en el ámbito local de vigilar la observancia de los derechos humanos que se consagran en la CPEUM, los convenios y Tratados Internacionales celebrados por México y en la Constitución política del estado.

¹⁴⁴ Artículo 4, de la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero.

Los órganos que componen a la Comisión son el Consejo Técnico, el Presidente, el Secretario Técnico de la Comisión y del Consejo, el Visitador General, el Comité para la Investigación de Desaparición Involuntaria de Personas, el Secretario Ejecutivo y el Área de Orientación y Quejas.

Para una mayor funcionalidad y mejorar la atención a las quejas de violaciones a los derechos humanos, se crearon Coordinaciones Regionales. Las primeras fueron las de la Montaña (Tlapa) y Costa Grande (Tecpan de Galeana) el día 11 de abril de 1996. Le siguieron las de Acapulco (Acapulco) y Costa Chica (Ometepec), que fueron creadas el 9 de mayo de 1997, y por último el día 21 de enero de 1998 se crearon las Coordinaciones de la Zona Norte (Iguala) y de Tierra Caliente (Altamirano).¹⁴⁵

La creación de la Coddehum tuvo un agregado importante, pues en la misma Ley se contempló la formación de un Comité que investigara las denuncias de desaparición forzada e involuntaria de personas.

Aunado a la tipificación de la desaparición involuntaria de personas, se estableció la existencia de un Ministerio Público Adscrito a la Comisión Estatal de Derechos Humanos¹⁴⁶ para investigar específicamente los casos de violaciones a los derechos humanos y la desaparición involuntaria de personas.

Otra de las bondades que contempló desde su creación, fue establecer el recurso extraordinario de exhibición de personas y que consiste en que:

¹⁴⁵ Véase página web de la Comisión de Defensa de Derechos Humanos del Estado de Guerrero: http://www.coddehumgro.org.mx/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=660&Itemid=503

¹⁴⁶ El artículo 10 último párrafo de la Ley que Crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos establece “Estará adscrita, funcionalmente, a la Comisión una agencia del ministerio público especializada en los asuntos que conozca esa Comisión, y cuyo personal deberá tener la formación idónea al efecto”.

Cualquier individuo, incluso menor de edad, solicite ante el Juez de Primera Instancia del Fuero Común, que previa resolución al respecto, ordene a la autoridad local que sea señalada como responsable de tener privada de su libertad a una persona, la exhiba o presente físicamente ante éste, debiendo la autoridad local responsable, en su caso, justificar la detención de quien se trate y garantizar la preservación de la vida y la salud física y mental de la misma.¹⁴⁷

Este recurso puede hacerse valer las 24 horas del día y obliga a los jueces a trasladarse en busca de la persona desaparecida, detenida o incomunicada a los lugares que se indicaran, y les faculta para hacer una revisión minuciosa de los mismos.¹⁴⁸

Sin embargo, a pesar de la existencia legal del recurso extraordinario de exhibición de personas y de que se presume están detenidas ilegalmente, a los defensores de derechos humanos les ha sido difícil acceder a él, pues los jueces desconocen su existencia y el alcance de su obligatoriedad, y eluden su cumplimiento porque no está contemplado en el código penal local.

Asimismo, en el artículo 53 de la misma Ley se tipificó la tortura como:

Comete el delito de tortura, cualquier servidor público del Estado, que por sí, o valiéndose de tercero o en el ejercicio de sus funciones, inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves o la coacción física o mentalmente de manera grave, con el fin de obtener de

¹⁴⁷ Artículo 44 de la Ley que Crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos.

¹⁴⁸ Estos lugares son principalmente las comandancias de la Policía Ministerial, de la Policía estatal o de las Policías Municipales.

ella o de un tercero información o una confesión, de inducirla a un comportamiento determinado o de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o se le pretenda imputar.

Los Ministerios Públicos de la entidad manifestaban que tanto la tortura como la desaparición involuntaria de personas no podían ser sancionadas porque no estaban contempladas en el Código Penal.¹⁴⁹ No fue hasta el 14 de enero del 2014 que se promulgó la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Por lo tanto, a pesar de las innovaciones que tenía la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, las violaciones de derechos humanos no contaban con mecanismos de investigación, sanción, protección y reparación del daño, los que a la luz del Artículo 1º Constitucional, particularmente del principio *pro persona*, de la incorporación de los Tratados Internacionales de derechos humanos al nivel de la Constitución y del control de convencionalidad, deberían ser superados tanto por la autoridad judicial como por la del Ministerio Público.

De todas maneras la Ley que crea la Comisión debe armonizarse con la Reforma en materia de Derechos Humanos, respecto a su autonomía, así como a la forma que el Artículo 102 Constitucional prevé para la elección de su titular.

2. Semblanza del ombudsman en el estado de Guerrero

El primer ombudsman del estado de Guerrero fue el Lic. Juan Alarcón Hernández,¹⁵⁰ quien detentó el cargo de 1990 a 2013, en virtud de la ina-

¹⁴⁹ Por ello la tortura se investigaba y sancionaba como lesiones.

¹⁵⁰ Véase <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2013/08/02/index.php?section=sociedad&article=002a1soc>

movilidad del nombramiento de ombudsman hasta su jubilación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 13 párrafo segundo de la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero.

Ante la muerte del Lic. Juan Alarcón el 11 de diciembre de 2013, se preveía la aplicación del artículo 48 de la Ley de la Comisión:

Artículo 48. Durante las ausencias temporales del Presidente (a), de hasta dos meses, será sustituido(a) interinamente por el Visitador(a) y, en ausencia de éste (a) por el Secretario (a) Técnico (a); de la misma forma se procederá en los casos de destitución o renuncia, hasta nueva designación. Las ausencias mayores al plazo anterior, serán acordadas por el Consejo.

Ello significaba que el próximo ombudsman Hipólito Lugo Cortez ocuparía el cargo provisionalmente, en tanto el Ejecutivo y el Legislativo local designaran al nuevo titular. El inconveniente se centraba en que si se nombraba al nuevo titular con la legislación vigente, de nueva cuenta el ombudsman de Guerrero iba a tener el carácter de inamovible bajo las mismas condiciones.¹⁵¹

Sin embargo, el 7 de enero de 2014 el gobernador Ángel Aguirre Rivero nombró como encargado de despacho al Lic. Ramón Navarrete Magdaleno, Coordinador de la Región de Acapulco de la Coddehum, egresado de la Facultad de Derechos de la Universidad Autónoma de Guerrero, quien ha laborado durante 20 años dentro de la Comisión estatal. No tiene carrera política ni se le conoce afinidad partidista.

¹⁵¹ Nota periodística del periódico El Sur. Lourdes Chavez. "Hipólito Lugo, presidente interino de la Coddehum. De fecha 20 de diciembre de 2013. Véase en la página web, <http://suracapulco.mx/archivos/124745>

Tampoco ha destacado por una posición firme al lado de las víctimas de violación a los derechos humanos en todos sus años de servicio público desde la instancia protectora de los derechos humanos.

Por tales motivos, los organismos civiles de derechos humanos y el Lic. Hipólito Lugo Cortez, visitador de la Comisión, desde un inicio se opusieron a la designación de Ramón Navarrete, considerando que la injerencia del gobernador en su designación restaba autonomía y credibilidad al organismo público.¹⁵² Pese a las diversas posturas de inconformidad, el 14 de enero de 2014 el Consejo de la Coddehum ratificó el nombramiento.

3. De la armonización de las constituciones y leyes locales

La Coddehum en el año 2006 elaboró un proyecto de reforma a la Constitución Política del Estado de Guerrero, en el que participaron organismos civiles de derechos humanos y juristas, y en la que se proponía de elevar a rango constitucional los instrumentos internacionales en derechos humanos que México había ratificado.¹⁵³

A diferencia de otros estados de la República, Guerrero, mediante iniciativa presentada por el gobernador Ángel Aguirre Rivero el 27 de octubre del año 2013, no sólo proponía adecuar la Constitución local a la Reforma en materia de derechos humanos que nos ocupa, sino que pretendió una reforma integral que contemplara 13 grandes ejes temáticos: Reforma de los Poderes Públicos; Procuración y Administración de Justicia; Seguridad Pública y Protección Ciudadana; Democracia; Partidos Políticos y Sistema Electoral; Función y Buen Gobierno; Fortalecimiento

¹⁵² Nota periodística de la agencia Informativa guerrero. Carlos Castillo. "Con la imposición de Ramón Navarrete en la CODDEHUM se pierde la credibilidad de este organismo, Hipólito Lugo Cortes. De fecha 15 de enero de 2014. Véase en la página web: "<http://www.agenciainformativaguerrero.com/?p=15565>.

¹⁵³ Dicha propuesta no fue retomada en la propuesta que el gobernador envió al Congreso local.

Municipal y Regionalización; Equidad de Género; Cultura y Derechos Indígenas; Derechos Humanos; Desarrollo Social Sustentable; Desarrollo Económico Sustentable; Educación, Investigación y Cultura y Medios de Comunicación.

Esta propuesta fue considerada por la ciudadanía como importante y necesaria, tomando en cuenta que la Constitución vigente en Guerrero tenía 95 años de existencia, más de 500 reformas y adiciones, por lo que podemos concluir que se trataba de una Constitución conservadora y obsoleta en tanto que no respondía a las necesidades actuales.

En fecha 25 de marzo de 2014, el Congreso local aprobó el Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, con la aprobación del 50 por ciento más uno de los ayuntamientos del estado. Un mes después la reforma fue promulgada por el Gobernador del estado y publicada en el periódico oficial de la entidad.¹⁵⁴

La parte que nos interesa analizar de la reforma integral a la Constitución del estado de Guerrero es la relacionada con el Título Primero de los Principios Fundamentales, y el Título Segundo que se titula Derechos Humanos y Garantías, integrado por los artículos 3, 4 y 5, en los que se recoge el contenido de la Reforma del Artículo 1º Constitucional:

Artículo 3. En el Estado de Guerrero toda persona gozará de los derechos humanos y las garantías reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano.

¹⁵⁴ Nota periodística de la Agencia Periodística de Investigación. Vanessa Cuevas/API. "Aprueban ayuntamientos reforma integral a la Constitución". De fecha 24 de abril de 2014. Véase <http://agenciaperiodistica.wordpress.com/2014/04/24/aprueban-ayuntamientos-reforma-integral-a-la-constitucion/>

Ante la violación de los derechos humanos procede la reparación del daño individual o colectivo, en los términos y con las modalidades que establezca la ley.

Artículo 4. Los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculan a todos los poderes públicos.

Todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger, garantizar y defender los derechos humanos, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y máxima protección.

En la interpretación y aplicación de las normas relativas a derechos humanos las autoridades, en el ámbito de sus competencias, atenderán al sentido más favorable para las personas y conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano.

Del texto anterior se observa que el decreto aprobado por el Congreso del estado, contempla el concepto de derechos humanos, distinguiéndolo del de garantías como lo hace la Reforma federal; también eleva a rango constitucional los instrumentos internacionales de derechos humanos. Además contempla la obligación de promover, respetar, proteger, garantizar, agregando la obligación de defender los derechos humanos; incorporando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Se observa también que se agrega el principio *pro persona* y la interpretación conforme de las normas de derechos humanos.

Sin embargo, la reforma mencionada no contempló el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Ello no favorece la confianza en que las autoridades harán acciones contundentes para erradicar la impunidad de los servidores públicos que violen los derechos humanos de las personas. Es sin duda, un pendiente importante de armonización que el Congreso local debe retomar, especialmente con el artículo 7 que aprobaron y que a continuación se analiza.

Si bien es cierto que el artículo 3 del dictamen de la reforma constitucional aprobada establece la reparación del daño individual o colectivo, lo hace remitiendo a “términos y modalidades que establezca la ley”, norma que hasta el momento no existe. Además que al mismo tiempo en el artículo 7 se limita y condiciona el deber de reparar el daño:

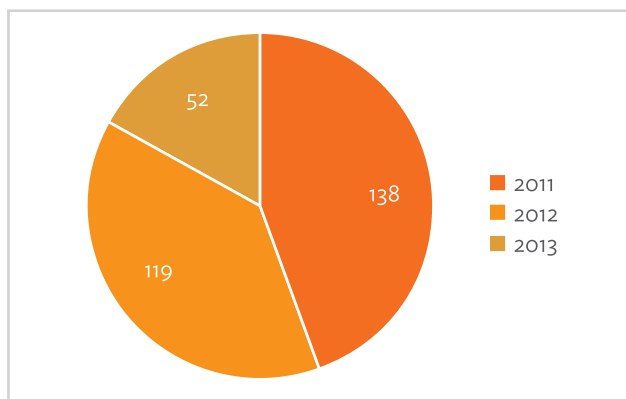
Artículo 7. Las leyes y normas generales, establecerán los requisitos, condiciones y demás modalidades para que las personas tengan acceso al goce de los derechos humanos y establecerán, además, los mecanismos, procedimientos, jurisdicciones, tribunales, órganos y todos aquellos instrumentos jurídicos que sean necesarios para el disfrute efectivo, con equidad social, de estos derechos humanos y de las garantías necesarias para su protección; teniendo como límites, la esfera de competencia constitucional de los tres ámbitos de gobierno y la capacidad presupuestaria de cada uno de ellos.

Como se ve, este artículo 7 incluso “norma” el acceso al goce de los derechos humanos, estableciendo que habrá requisitos, condiciones y demás modalidades”, además de poner un candado relacionado con la “capacidad presupuestaria” que tengas los tres ámbitos de gobierno.

4. Utilización de la Reforma en materia de Derechos Humanos en las recomendaciones de la Coddehum

De acuerdo al Reglamento Interno de la Coddehum, ésta puede emitir recomendaciones, opiniones y propuestas, así como Acuerdos de No Comprobación de la Queja.¹⁵⁵ Con el fin de tener información sobre la recuperación y fundamentación que tales resoluciones hacen de las reformas de los derechos humanos, tanto a nivel local como federal, se realizaron solicitudes de información a la Coddehum.¹⁵⁶ La información recibida sólo refiere a las recomendaciones, destacando que durante el 2011 se pronunciaron 138 recomendaciones de las cuales 63 se emitieron después del mes de julio, ya habiendo entrado en vigor la Reforma en derechos humanos de la CPEUM; durante el 2012 la emitió 116 recomendaciones y durante 2013 fueron 52 recomendaciones.¹⁵⁷

Recomendaciones de la Coddehum de 2011 a 2013



En primer lugar llama la atención, desde un criterio cuantitativo, la disminución en más del 50% de la emisión de recomendaciones.

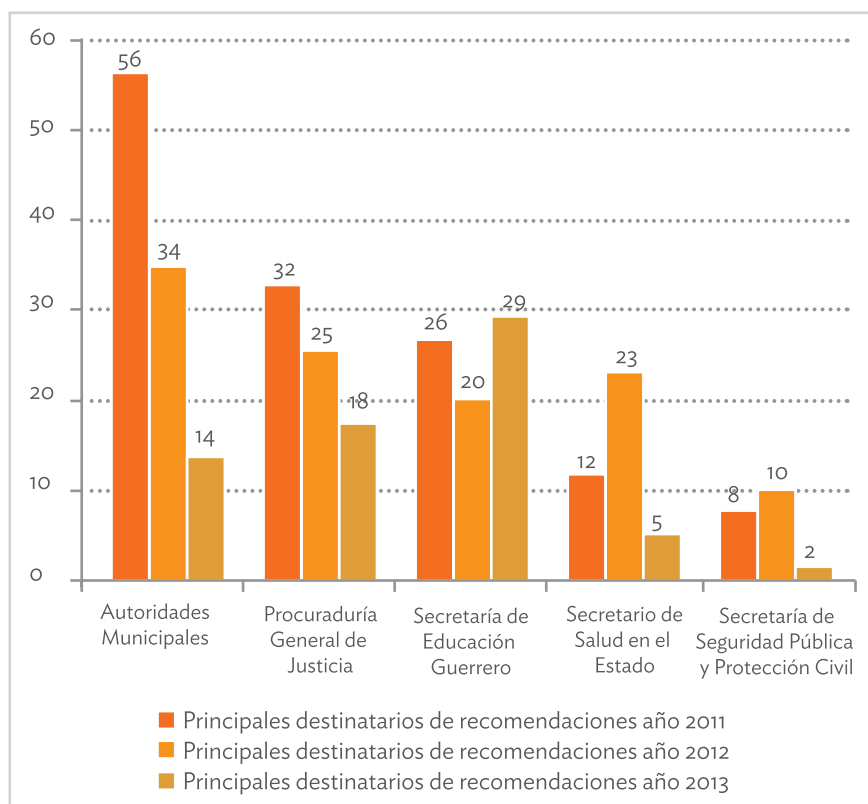
¹⁵⁵ Artículo 121, fracción VIII, del Reglamento Interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

¹⁵⁶ Oficio número UTAIP-CODDEHUM/013/2014, emitido por la contraloría interna de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, denominado "se proporciona información pública".

¹⁵⁷ La siguiente gráfica de elaboración propia, de acuerdo a la información recibida por la Coddehum.

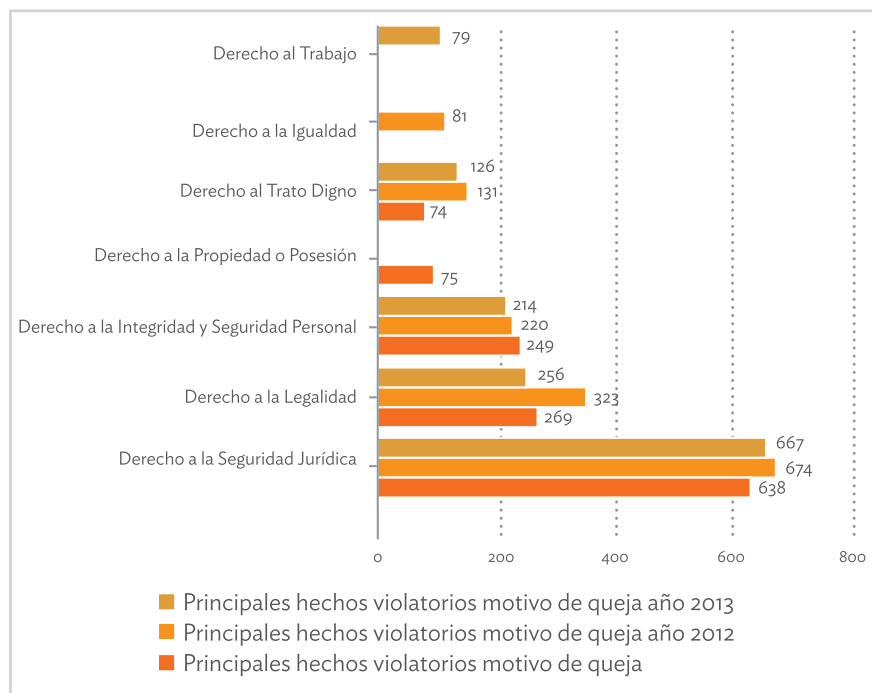
En 2011 las autoridades que más recomendaciones obtuvieron fueron las municipales con 56, la Procuraduría General de Justicia con 32, la Secretaría de Educación con 26, la Secretaría de Salud con 12 y la Secretaría de Seguridad con 8; en el año 2012 las autoridades que más recomendaciones recibieron fueron nuevamente las autoridades municipales con 34, la Procuraduría General de Justicia con 25, la Secretaría de Educación con 20, la Secretaría de Salud con 23 y la Secretaría de Seguridad con 10; y en el año 2013 fueron la Secretaría de Educación con 29 recomendaciones, la Procuraduría General de Justicia del Estado con 18, seguida de las autoridades municipales con 14.

Autoridades con mayor número de recomendaciones



Estos datos cobran relevancia sobre todo cuando los contrastamos con el número de quejas recibidas por la Coddehum referido en el siguiente cuadro elaborado de acuerdo a los datos ofrecidos por la Comisión.

Principales hechos violatorios señalados en las quejas



Llama la atención entonces que no hay una correspondencia lógica entre el número de quejas recibido cada año, el cual se mantiene en proporción con la disminución de recomendaciones en el 2013. Tampoco corresponde la frecuencia de hechos violatorios que los ciudadanos argumentan en sus quejas con los derechos violados que las recomendaciones de la Coddehum emite.

En virtud de que no se obtuvo toda la información solicitada que diera luces sobre estas incongruencias, así como del contenido de las recomendaciones emitidas que nos ofrezcan información sobre la presencia de elementos de la Reforma en las mismas, el CDH de Morelos proporciona un análisis basado en un caso que ha acompañado. Se trata de la Recomendación 031/2014, dirigida al Procurador de Justicia del Estado en la que se señalan como autoridades responsables a policías preventivos municipales de Zitlala, Guerrero. La situación consistió en la violación sexual de una joven indígena náhuatl por agentes preventivos en la barandilla municipal, el 23 de mayo de 2013, después de haberla detenido por cometer una falta administrativa con su novio al estar en la vía pública.

La Coddehum fundamenta el análisis de la queja en las constancias que integran el expediente y su resolución en el Artículo 1º párrafos primero, segundo y tercero y en el Artículo 102, apartado “B” de la CPEUM y en el artículo 76 Bis de la Constitución Política Local y la Ley que crea la Comisión.

Respecto a la vulneración al Derecho a la Libertad Personal, la Comisión en su resolución menciona:

Artículo 6 fracción I, VIII y XI de la Ley de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del estado, como fundamento para que la autoridad ministerial sea quien investigue y determine la presunta responsabilidad de los Policías Preventivos involucrados.

Respecto a la vulneración al derecho a la libertad sexual la Comisión fundamenta su resolución en ordenamientos legales internos e internacionales:

Internos

Artículos 17 y 21 de la CPEUM

Artículos 1, 54, 58 y 70 del Código Procesal Penal del Estado de Guerrero

Artículo 2, 11 fracción XII Y 15 Fracción V, De la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del estado

Artículo 11 fracción I, de la Ley de Atención y Apoyo a la Víctima y al Ofendido del Delito del estado de Guerrero.

Internacionales (con fundamento en el Artículo 1º y 133 de la CPEUM)

El Artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

El Artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

También se incluyeron criterios manifiestos en diversos casos resueltos por la CortelDH, tales como el de la Masacre de la Rochela vs. Colombia, el caso González y Otras (Campo Algodonero) vs. México,

López Álvarez vs Honduras, García Asto y Ramírez Rojas vs Perú y Tibi vs Ecuador.¹⁵⁸

Todos estos ordenamientos vinculados al derecho a la seguridad jurídica en lo que respecta al debido proceso y plazo razonable ante el Ministerio Público que conoce del caso por la vía penal y es quien tiene que resolver la averiguación previa respectiva.

5. Capacitación en la Reforma en materia de Derechos Humanos 2011 a 2014

Se realizaron las solicitudes de información a la Coddehum en dos niveles:

a) Al interior de la institución

En cuanto a la capacitación interna, la Comisión refirió que su personal no ha recibido formación alguna respecto a la Reforma al Artículo 1°. Ello significa que a tres años de la Reforma, la Coddehum no ha invertido recursos para profesionalizar a su personal, lo que explica que al momento de hacer la evocación de los Tratados Internacionales en sus recomendaciones se limitan a mencionar su título, al igual que con los criterios de la CortelDH, sin que se haga una interpretación de los mismos que permitan un análisis exhaustivo de los hechos: ello impacta desde luego en la profundidad de las medidas de reparación del daño y acciones de no repetición de la recomendación que se dirija a las autoridades responsables.

b) A nivel externo

Resulta paradójico que a nivel externo, según las respuestas de la propia Coddehum, durante junio de 2011 a 2014 se brindaron 1408 capacitaciones,

¹⁵⁸ La Masacre de la Rochela vs Colombia, Sentencia del 11 de mayo de 2007. Fondo, Reparaciones y Costas, serie C. número 163 párrafos 146 y 148"; González y Otras (Campo Algodonero) vs México, sentencia del 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar Fondo, reparaciones y Costas), serie c. Número 205, párrafo 454".c); López Álvarez vs Honduras de fecha 1 de febrero de 2006; García Asto y Ramírez Rojas vs Perú del 25 de noviembre de 2005; Tibi vs Ecuador de fecha 7 de septiembre de 2004.

469 por año y 177 por mes, de las cuales 187 fueron sobre la Reforma al Artículo 1º Constitucional, asegurando que el contenido de la capacitación es adecuado.

La Coddehum proporcionó sólo los nombres de los tres grandes rubros o temas: a) La Reforma Constitucional y la Ley de Amparo, b) La Reforma Constitucional en Derechos Humanos y c) La Reforma Constitucional y los Tratados Internacionales, sin que se haya proporcionado las cartas descriptivas y los contenidos temáticos, lo cual nos impide la verificación de la calidad de sus contenidos informativos y formativos.

Tales capacitaciones se dirigieron¹⁵⁹ a estudiantes, abogados postulantes, maestros universitarios, organizaciones de la sociedad civil, personas del servicio público estatal, elementos de las fuerzas armadas, integrantes del sistema penitenciario, personas de seguridad pública y de procuración de justicia, entre otros.

La Coddehum así mismo, refirió no haber suscrito convenios con alguna institución para capacitar en la Reforma.

Por otro lado, la Coddehum refiere que, además de las capacitaciones, ha realizado diversas actividades de difusión de la Reforma al Artículo 1º, sin proporcionar evidencia o datos que permitan verificar que ha convocado a foros, conferencias, mesas de debate, entrevistas en radio y televisión.

Así mismo, la Coddehum manifiesta haber elaborado materiales impresos y electrónicos, mismos que han sido difundidos en su sitio web, de los cuales no nos proporcionaron algún ejemplar. Cabe mencionar que al respecto se ha monitoreado el sitio y no hay rastro de tales materiales.¹⁶⁰

159 El CDH Morelos no tiene información que permita saber y relacionar temas y perfiles de destinatarios más que el listado que se brinda.

160 La última navegación por el sitio se realizó el 16 de julio del 2014 <http://www.coddehumgro.org.mx/sitio/>

6. Carencia de acciones de inconstitucionalidad de la Coddehum

En la respuesta que nos entregó la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos a la pregunta de si del 2011 a esta fecha habían interpuesto alguna acción de inconstitucionalidad en contra de leyes o reglamentos del estado de Guerrero por no estar acorde a lo establecido por la Reforma al Artículo 1º Constitucional, la institución nos contestó que no habían interpuesto ninguna acción de inconstitucionalidad, sin argumentar tal inacción. Consideramos esto como una situación grave, pues no se está garantizando la armonización de las leyes locales con los derechos plasmados en la CPEUM.

7. Comentarios finales

De todo lo anterior expuesto se concluye que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero impulsa la aplicación de los estándares internacionales, sin embargo ha tenido serias deficiencias en la utilización y aplicación de estos instrumentos internacionales en las opiniones y propuestas o recomendaciones, que sólo se limitan a invocar los instrumentos pero no realizan un estudio razonado del alcance de éstos, principalmente a la reparación del daño.

Así también, es evidente que en materia de capacitación, el organismo público no ha priorizado capacitar a sus integrantes sobre la Reforma federal en la materia, aunque esto no garantiza que la acción intensa de educación al exterior sea de la calidad y profundidad necesaria para que haya un desempeño profesional y por ende respetuoso de los derechos humanos de las personas por parte de los servidores y funcionarios públicos en todo el estado.

Tal falta de capacitación interna no permite que sus recomendaciones, opiniones y propuestas estén debidamente fundamentadas en

los Tratados Internacionales de manera que la implementación de los mismos para el goce y disfrute de los derechos humanos se queda sólo en una retórica jurídica.

Sumado a ello, la Comisión de Guerrero desaprovecha una oportunidad al no tramitar acciones de inconstitucionalidad frente a los candados de la Reforma integral a la Constitución Política del estado de Guerrero, particularmente en su artículo 7 respecto al goce de los derechos humanos y los deberes del Estado para investigar, sancionar y reparar daños en casos de violaciones a derechos humanos.

Por último, se insiste en la falta de armonización de la ley que crea a la Comisión con el Artículo 102 de la CPEUM, en lo relacionado con el procedimiento para elegir a la persona titular de la misma. Ello continúa en detrimento de la autonomía, legitimidad, credibilidad y mejor desempeño de esta institución, la cual debe funcionar a favor de que todas las personas en Guerrero gocen los derechos humanos, estado muy lastimado por la represión, la impunidad y la pobreza.

VI. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua



Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.

Introducción

El 22 de noviembre de 1990 por decreto estatal del Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, Lic. Fernando Baeza Meléndez, se crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua (CEDH Chihuahua) como órgano descentralizado del poder Ejecutivo cuyo objeto social es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

En el mes de septiembre de 1992 fue aprobada la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, y publicada el 26 del mismo mes. Este organismo desconcentrado funcionó así hasta que el 22 de septiembre de 2012 se promulgó su autonomía mediante Decreto No. 897/2012 II P.O. Su misión es “difundir los derechos humanos para que la población los conozca y respete, proporcionar asesoría jurídica y proteger a grupos vulnerables y personas lesionadas en sus derechos fundamentales para lograr una mejor convivencia entre autoridades y ciudadanos y alcanza la protección y el respeto a la dignidad humana”.¹⁶¹

Desde su creación, la Comisión ha trabajado en difundir su labor en el estado, pero dista de ser un organismo cercano a la mayoría de la población, a pesar de que ha podido instalar seis oficinas en las ciudades

¹⁶¹ La misión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos así esta descrita en su página oficial en la sección “¿quiénes somos? Misión” www.cedhchihuahua.org.mx

de Chihuahua, Ciudad Juárez, Hidalgo del Parral, Ciudad Cuauhtémoc, Ciudad Delicias, Nuevo Casas Grandes y Ciudad Madera.

Para esta investigación, se consultó tanto la primera Ley de la CEDH Chihuahua como las reformas que se han hecho a la misma, la página web de la comisión y sus informes anuales de 2010 a 2013;¹⁶² además de varias entrevistas tanto al presidente de la Comisión, como al personal del área de capacitación y visitadores en la ciudad de Chihuahua. Asimismo se consultaron las recomendaciones emitidas por la Comisión entre 2011 y 2014 y se concentraron en una base de datos para su aprovechamiento en la materia que nos ocupa.

1. Sobre la Reforma Constitucional de junio de 2011

A pesar de la importante Reforma en materia de Derechos Humanos, el Congreso local no ha realizado una total armonización con la Constitución, sin embargo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos asumió la iniciativa de reformar su Ley y encontró eco en el Congreso. En el mes de septiembre de 2012 fue aprobada y publicada en el Periódico Oficial del Estado.¹⁶³

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de 1992	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de 2012
<p>Art. 2. La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.</p>	<p>Art. 2. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos es un organismo público, autónomo, creado por disposición expresa de la Constitución Política del Estado, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.</p>

¹⁶² Los informes anuales además de las recomendaciones emitidas por la Comisión que aparecen en su página web ofrecieron un material de vital importancia para el análisis que nos ocupa. Informes anuales www.cedhchihuahua.org.mx

¹⁶³ Nos detendremos en las modificaciones más significativas de la Ley que aparecerán en negritas.

<p>Art. 7. La Comisión Estatal no podrá conocer de asunto relativos a: [...] III. Conflictos de carácter laboral; y IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.</p>	<p>Art. 7. La Comisión Estatal no podrá conocer de asunto relativos a: [...] III. Derogada. IV. Derogada.</p>
<p>Art. 10. El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos será designado y, en su caso, removido por causas graves, por el Congreso del Estado.</p>	<p>Art.10. El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos será designado por el voto directo de dos terceras partes de los diputados presentes en la Sesión correspondiente del Congreso del Estado.</p> <p>Para tales efectos, la Junta de Coordinación Parlamentaria procederá a realizar una amplia auscultación, la cual se deberá publicar en los principales medios de comunicación y se difundirá entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.</p> <p>Con base a dicha auscultación, la Junta de Coordinación Parlamentaria propondrá al Pleno una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo, o en su caso, la reelección del titular.</p>
<p>Art. 11. El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos durará en sus funciones tres años y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período.</p>	<p>Art. 11. El Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos durará en sus funciones tres años y podrá ser reelecto exclusivamente para un segundo período.</p>
<p>Art. 15. [...]</p> <p>V. Enviar un informe anual al Congreso del Estado y al Titular del Poder Ejecutivo sobre las actividades de la Comisión.</p>	<p>Art. 15. [...]</p> <p>V. Presentar un informe anual a los poderes estatales sobre las actividades de la Comisión y comparecer ante el</p>

<p>[...]</p> <p>X. Someter al Congreso del Estado, para su ratificación, los nombramientos de los integrantes del Consejo.</p>	<p>Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, en los términos de la presente ley.</p> <p>X. Derogada.</p>
<p>Art. 18. La ratificación del nombramiento de los integrantes del Consejo será hecho por el Congreso, a propuesta del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.</p>	<p>Art. 18. Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.</p> <p>La Junta de Coordinación Parlamentaria, invitará a participar a la ciudadanía a través de convocatoria que se publicará en los medios de comunicación, la cual contendrá las bases generales, el lugar y fecha de la recepción de las solicitudes que propondrán a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la reelección de los consejeros.</p>
<p>Art. 44. [...]</p>	<p>Art. 44. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que le presente la Comisión. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar motivos y hacer pública su negativa; además, el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, podrá llamar, a solicitud de la Comisión, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante el Pleno Legislativo, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.¹⁶⁴</p>

¹⁶⁴ Este texto fue añadido al texto original del artículo 44.

Art. 62. La Comisión Estatal de Derechos Humanos atenderá la facultad de elaborar su anteproyecto anual de egresos, el cual remitirá directamente a la Dirección General de Finanzas, para el trámite correspondiente ante el Congreso del Estado.

Art. 62. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar **anualmente** su **proyecto** anual de egresos, el cual **será remitido, por conducto de su Presidente, al Poder Ejecutivo a fin de que, sin modificación alguna,** lo remita al Congreso del Estado.

En este recorrido podemos notar los cambios que se realizaron en la ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en relación con las Reformas Constitucionales de 2011:

- ◆ La obligación de los servidores públicos que no acepten recomendaciones de las comisiones nacional o estatal, para comparecer ante los legisladores.
- ◆ Las comisiones de derechos humanos podrán conocer, a partir de la Reforma, de quejas en materia laboral. Solamente quedan dos materias en las cuales resultan incompetentes: los asuntos electorales y los jurisdiccionales.
- ◆ El organismo ya puede ofrecer o dar una opinión sobre interpretaciones legales a propuesta de alguna autoridad, particular u otras entidades.
- ◆ Se establece un mecanismo de consulta pública y transparente para la elección del titular de la Comisión y para los miembros de su Consejo Consultivo.

Para el nombramiento del nuevo Presidente de la CEDH Chihuahua, y con base en la ley de este organismo, modificada en el 2012, se aplicó el siguiente procedimiento a través de un comunicado publicado en los periódicos digitales locales y en la página del Congreso del estado, con el que se cumple el principio de publicidad para la designación de la persona que ocupe la presidencia de la Comisión:

La Junta de Coordinación Parlamentaria presentó el 25 de marzo de 2014 ante el Pleno Legislativo el documento que contiene el comunicado con el que se dio inicio al proceso de trámite legislativo para la designación de quien ocuparía la Presidencia de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Sin embargo, frente a este proceso de elección del nuevo titular de la Comisión, algunas organizaciones de la sociedad civil impugnaron una de las postulaciones por considerar que no cumplía con los lineamientos que se señalan en la ley, además de argumentar que estuvieron en desacuerdo por no dar tiempo suficiente para la exposición de los programas de los postulantes.

Para la impugnación se adujo que el Presidente saliente, de acuerdo con la nueva legislación, no podría ser postulado nuevamente para la presidencia de la Comisión al cumplir dos períodos en el cargo. Las organizaciones de la sociedad civil presentaron un amparo, que a la fecha de publicación del presente material, está en proceso.

El Lic. José Luis Armendáriz González actualmente desempeña el cargo de Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del estado de Chihuahua, por nombramiento del Congreso. En cuanto a su nombramiento, Armendáriz González señaló que hasta el mes de mayo de 2014 no había recibido notificación alguna sobre el amparo interpuesto, y que él antes de postularse como candidato había tenido el cuidado de estudiar la situación, y que ni él ni los especialistas a los que consultó vieron impedimento alguno para su postulación.

2. Modificaciones más recientes a la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

El 8 de mayo de 2014, bajo el título de “Armoniza el Congreso local la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos”, el Congreso del Estado realizó reformas a la Ley de la CEDH con el fin de que este ordenamiento estuviera acorde a las reformas realizadas a la Ley General de Derechos Humanos (sic),¹⁶⁵ y eliminar posibles rezagos en la materia, quedando como sigue:

ÚNICO.- Se reforma la fracción décima del artículo 6; el artículo 25, párrafo tercero, el artículo 27 y el artículo 28 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos para quedar como sigue:

ARTÍCULO 6.- La Comisión Estatal tendrá las siguientes atribuciones:¹⁶⁶

I a IX [...]

X.- Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del estado **y el preventivo en los municipios mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.**

En dicho diagnóstico deberán incluirse las causas y efectos de los homicidios y demás incidencias

¹⁶⁵ Gaceta informativa del Congreso del Estado de Chihuahua, 8 de Mayo de 2014

¹⁶⁶ En negrita los cambios propuestos por el Diputado Loera Chaparro

documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención estatales y municipales.

El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias locales y municipales competentes en la materia, para que éstas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos y;

XI [...]

ARTÍCULO 25.- [...]

Las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas,¹⁶⁷ podrán acudir ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas o culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

ARTÍCULO 27.- La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica, **por escrito o vía telefónica y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad;** no se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o recla-

¹⁶⁷ El artículo 25 en su versión anterior decía "Sólo las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas..." En su redacción, este artículo es violatorio al artículo 1 Constitucional ya que cualquier persona puede interponer una queja, bien sea familiar o la misma persona con discapacidad. (nota del editor)

mación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en el primer momento.

Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, **sus denuncias realizadas por cualquiera de los medios señalados en el párrafo que antecede, o cualquier otro medio**, deberán ser transmitidos a la Comisión Estatal, sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquellos podrán entregarse directamente a los visitantes.

ARTÍCULO 28.- La Comisión Estatal deberá poner a la disposición de los reclamantes formularios **que faciliten el trámite y en todos los casos ejercerá la suplencia en la deficiencia de la queja, para lo cual** orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación.

Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, **o de aquellas pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas que así lo requieran o personas con discapacidad auditiva o sordomudos**, se les proporcionará gratuitamente un traductor **o intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura o en su caso, intérprete de lengua de señas mexicanas.**

Ante este Decreto, consideramos que es importante subrayar el uso de dos Tratados Internacionales para sustentar parte de los cambios:

por ejemplo, en las consideraciones se cita el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)¹⁶⁸ que establece que toda persona privada de la libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Más adelante en la página 16 del diario de debates, se añade por último de acuerdo al artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁶⁹ que por “lenguaje se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal”, y como sigue en el siguiente párrafo:

Así, estamos ciertos de que en materia de tutela de los derechos fundamentales de las personas aún falta mucho por hacer; no obstante nuestra responsabilidad es estar atentos a las necesidades de nuestros representados y aunque no por decreto se logra en sí misma una mayor equidad, los cambios legislativos sí deben ser una de las formas para alcanzar la meta de una verdadera cultura de respeto a la dignidad humana.

3. Capacitación interna

En la revisión de los informes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de los años 2012 y 2013¹⁷⁰ se señala para el 2012 la participación del personal de la Comisión en el reinicio de la maestría en Derechos Humanos con el fin de “apoyar el estudio y capacitación en materia de Derechos Humanos en el sector académico, a magistrados, jueces, funcionarios

168 San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969.

169 Fue impulsada por nuestro país y está vigente desde el 3 de mayo de 2008.

170 Apartado “Función Preventiva de la CEDH: Educación, Promoción y Difusión de los Derechos Humanos” en el Capítulo II “Programa de capacitación a servidores públicos, numeral 2.6.

públicos y profesionistas del estado de Chihuahua”. Este esfuerzo se realizó junto con la participación de Gobierno del estado, la CEDH, la rectoría de la Universidad Autónoma de Chihuahua y las facultades de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua y la Autónoma de Ciudad Juárez.

En el informe del año 2013 se abrió en el mismo número 2.6 del mismo capítulo II “La capacitación al personal de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos”. Aunque el personal de la Comisión ha señalado que la Reforma Constitucional es un tema recurrente y transversal en la capacitación, en la investigación que realizamos de ambos años, no encontramos algún taller que de forma específica y directa abordara el tema de la Reforma Constitucional del 2011.

Para el 2013 se identificaron diversos cursos y talleres para el personal. Tras una revisión mensual se desprende que fueron impartidos cursos, talleres, y conferencias, salvo en el mes de julio de 2013, en donde se señala que el personal asistió al “Taller Regional para Capacitadores de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Zona Norte” organizado por la CNDH en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, en el que se impartieron diversos talleres con temas como la Reforma Constitucional, la interpretación desde la óptica derecho humanista y cómo impartir y diseñar cursos de derechos humanos.

4. Capacitación externa

La capacitación externa aspecto ha sido una de las prioridades de la CEDH, que en sus informes anuales la ha denominado como “Función preventiva”. En el análisis de este apartado encontramos subtítulos y capítulos de “Educación, promoción y difusión de los Derechos Humanos”, pero no se hace mención expresa de que se ha abordado de manera directa y explícita el tema de la Reforma Constitucional del 2011.

En su informe anual de 2012, la CEDH señaló que con ocasión de la Reforma del 2011, la Comisión compiló 172 Tratados Internacionales de los que México es parte y los presentó en un disco compacto del que editó 500 ejemplares y que distribuye de manera gratuita entre jueces, magistrados, promotores de la sociedad civil, legisladores, funcionarios públicos, medios de comunicación y en general a cualquier persona comprometida con el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y el estado de derecho. La Comisión refiere que esta compilación se realizó “a raíz de las Reformas Constitucionales del 2011, -en la que- los Tratados Internacionales adquirieron una obligatoriedad para todo el Estado Mexicano”.¹⁷¹

El responsable del área de capacitación señala que son tres los rubros en donde han focalizado la capacitación¹⁷² bajo los siguientes títulos durante el año 2014:



171 Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chihuahua Informe Anual 2012

172 El área de Capacitación de la CEDH no precisó los datos sobre cuántos talleres se impartieron en cada uno de los tres rubros antes señalados.

Ante estos datos, reconocemos la existencia de actividades aisladas para dar a conocer la Reforma, pero no encontramos una estrategia que realmente pudiera ser evaluada por sus impactos en el disfrute de los derechos humanos de las personas, así como en el desempeño profesional desde la perspectiva de los derechos humanos de las y los servidores públicos. El mismo Presidente de la CEDH y el encargado del área de capacitación señalan que sus esfuerzos han sido más generales, con excepción del esfuerzo realizado para armonizarla la Ley de la CEDH.

Fue a raíz de la participación de la CEDH Chihuahua en la Campaña sobre la Reforma del Artículo 1º Constitucional, cuando de manera específica se empezó a discutir sobre este artículo. Tenemos conocimiento que solamente en una ocasión, en este 2014, se ha impartido capacitación sobre esta disposición a personas que trabajan en el área jurídica del Centro de Prevención y Atención a las mujeres en situación de Violencia (MUSIVI), y personal del área de la Secretaría de Salud del estado. En dicha capacitación se abordaron de manera explícita los siguientes temas:

- ◆ ¿Qué son los Derechos Humanos?
- ◆ ¿De dónde vienen o surgen los Derechos Humanos? Historia de los Derechos Humanos.
- ◆ ¿Hacia dónde van los Derechos Humanos? Diversas generaciones y principios rectores (universales, interdependientes, indivisibles y progresivos).
- ◆ Génesis de la Reforma Constitucional.
- ◆ Reforma del Artículo 1º: Interpretación conforme, principio pro persona, bloque de constitucionalidad, juicio de proporcionalidad, conflicto de derechos, obligaciones del Estado, principios generales y no discriminación.¹⁷³

¹⁷³ Taller impartido por el Lic. Alejandro Carrasco del área de Capacitación de la CEDH. Notas del Lic. Felipe Ruiz B. asistente al taller

Lamentablemente, los datos existentes sólo permiten hacer observaciones generales sobre las capacitaciones que se imparten. A juzgar por el temario referido en el párrafo anterior, los contenidos son informativos más que formativos e incluso se dan desde paradigmas teóricos como es el caso del tema relativo a las generaciones de los derechos humanos, lo cual nos indica que no hay una actualización de conocimientos, pues ahora la evolución de los derechos humanos no se explica a través de “generaciones”, sino por una conceptualización integral.¹⁷⁴

5. Convenios entre la CEDH y gobiernos federal, estatal y municipal

En las actividades enumeradas en los informes de la CEDH de los años 2010 a 2013, se enumeran múltiples y muy variados convenios firmados entre los distintos ámbitos de gobierno y la CEDH, quedando señalados en el apartado de “Función Preventiva”. Los convenios para capacitar van desde cursos y talleres en los cuarteles militares, hasta talleres de títeres en escuelas de educación preescolar.

Como se aprecia hay una diversidad de temas, sin embargo se encuentra ausente el tema de la Reforma Constitucional como eje de conocimiento, formación y educativo de estos convenios. También hay que destacar que no contamos con datos que nos permitan hacer valoraciones sobre la calidad de los cursos que existen en cuanto al impacto que tienen para modificar actitudes y desarrollar habilidades que favorezcan el respeto y goce de los derechos humanos en el territorio estatal.

174 A no ser que el expositor haya querido señalar el aspecto histórico de la explicación del origen de los derechos humanos (nota del editor)

6. Convenios con las organizaciones de la sociedad civil

El 20 de septiembre de 2012, la CNDH, junto con la CEDH y 33 organizaciones civiles firmaron un convenio de colaboración para la educación, promoción y difusión de los derechos humanos. Salvo las palabras que dirigió el presidente de la CNDH en el evento en Palacio de Gobierno de Chihuahua, mencionando la importancia de la Reforma Constitucional del año 2011, no hay registros de que de los convenios se hayan desprendido actividades que hagan referencia a la Reforma.

Con ocasión del fin del periodo del Presidente de la CEDH en el mes de abril de 2014, y para fortalecer y dar continuidad al compromiso que se había hecho en cuanto a la Campaña que llevamos juntos en Chihuahua la CEDH y la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos A.C. (COSYDDHAC), se pensó en firmar un convenio de colaboración entre ambas instituciones y asegurar la continuidad, pues no había ninguna certeza de que el Lic. José Luis Armendáriz González continuara en la presidencia de la CEDH. Esto se realizó el 3 de marzo de 2014 en la ciudad de Chihuahua.

El objeto del convenio es:

1. Llevar a cabo de manera general actividades conjuntas en materia de difusión, promoción y capacitación y extensión de la cultura en materia de derechos humanos, y de manera particular;
2. Promover la difusión de la denominada “Campaña por el #Artículo1Constitucional”, a partir del día 03 de marzo del presente año y que tiene como duración un lapso de quince meses, y que tiene como finalidad dar a conocer la reforma

realizada el día 10 de junio del año 2011 relativa principalmente al artículo que se hace alusión.¹⁷⁵

Para cumplir el objeto del presente Convenio las partes elaborarán programas anexos a este Convenio, con las siguientes actividades:

- a) Celebración de conferencias, coloquios, simposios, talleres, cursos, diplomados, prácticas profesionales y actividades similares.
- b) Proyectos de investigación y estudios jurídicos específicos.
- c) Eventos programas de presentación de dicha campaña.

Para la realización de estas actividades se celebrarán programas de actividades con sus respectivos objetivos, calendarios, detalles de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros, lugares donde se llevarán a cabo las actividades, de docencia, asesoría y capacitación, publicación de resultados y de difusión, y actividades de evaluación.

El acuerdo señala la formación de una Comisión Técnica, las responsabilidades laborales, las de propiedad intelectual, las responsabilidades civiles, los convenios específicos y la vigencia del convenio.

A la fecha lo único que se ha hecho es la difusión de la campaña de la Reforma Constitucional en la página de la CEDH y en las redes sociales

¹⁷⁵ Convenio general de colaboración que celebran, la organización de la sociedad civil denominada Comisión de solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos AC y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua firmado el 3 de marzo de 2014.

que dependen de la misma. Con ocasión de la reelección del Lic. José Luis Armendáriz González al frente de la CEDH, se restableció el diálogo y las posibles acciones de colaboración mutua para dar a conocer, difundir y defender el Artículo 1º Constitucional, sin llegar aún a concretar talleres, conferencias y/o cursos.

7. Sobre las recomendaciones emitidas por la CEDH y la Reforma Constitucional entre 2011 y 2014

Después de revisar todas las recomendaciones que la CEDH emitió durante los años 2011 a 2014, encontramos que de manera paulatina se van citando cada vez más tratados internacionales. De las 28 recomendaciones emitidas en 2013 por la CEDH, 24 de ellas incluyen en su texto alguno de los tratados ratificados por el Estado mexicano.¹⁷⁶ En el año 2011, de 22 recomendaciones, en 16 casos se citan diversos tratados; en el año 2012, en la totalidad de las 19 recomendaciones se utiliza como argumento algún tratado internacional. Hasta el mes de mayo del año 2014, de las 3 recomendaciones emitidas, en dos casos se citan consideraciones algún tratado internacional.

Para ilustrar este proceso de incorporación de los tratados internacionales en la argumentación (consideraciones) de las recomendaciones emitidas por la CEDH de manera sintética presentamos la queja número 8 de agosto de 2011:

¹⁷⁶ La CEDH cita muy diversos instrumentos, por ejemplo: Los Principios para la Protección de Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención, adoptado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante resolución del día 9 de diciembre de 1988, así como los Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en marzo del 2008; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por la ONU el 30 de agosto de 1955; Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; La Convención Sobre los Derechos del Niño; La Convención Americana Sobre Derechos Humanos; El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1975; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

RECOMENDACIÓN No.8/11 (Agosto de 2011)

SÍNTESIS.- Dos personas que fueron recluidas en el Centro de Reinserción Social de Ciudad Juárez, por un período de dos años como presuntos homicidas y exonerados por el juez, se duelen contra el Gobierno del Estado por haber publicado en marzo del 2009 en todos los periódicos sus nombres y fotografías como “delincuentes capturados”.

Del proceso de investigación, las evidencias arrojaron que existen datos o elementos suficientes para presumir afectaciones al derecho en contra la integridad y seguridad personal.

Motivo por el cual se recomendó al Fiscal General del Estado: PRIMERA.- Se inicie un procedimiento de investigación administrativa en contra del personal de esa institución responsable de dar de alta las fotografías de los C.C.EUSTACIO ALEMÁN ZENDEJAS y JUAN MANUEL ALVARADO SÁENZ en el folleto “Homicidio de Mujeres en Ciudad Juárez” editado por la Procuraduría General de Justicia del Estado, al que se refiere esta recomendación en consideración a los razonamientos vertidos en el presente documento, y en su oportunidad se imponga la sanción que a Derecho corresponda. SEGUNDA.- Se giren las instrucciones a quien corresponda para que puedan llevarse a cabo las acciones necesarias para hacer efectivo el derecho de rectificación que le asiste a los quejosos.

En el apartado III. Consideraciones, en la tercera, se hace clara referencia a los Tratados Internacionales que se adujeron a favor de los quejosos.

La omisión en que incurrió la otrora Procuraduría General de Justicia del Estado tiene el efecto de que se tengan por ciertos los hechos materia de la queja salvo prueba en contrario, por lo cual de esta manera resulta irrefutable que la autoridad al publicar erróneamente sus nombres y fotografías provocó con su actuar vulneración a sus derechos a la honra, reputación, legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 párrafo segundo, y 16 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el ámbito internacional en el 1.1 y 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el 17.1 y 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además los servidores públicos responsables de la autorización y supervisión de dar de alta la fotografía de los agraviados en la revista y página multicitada cometieron actos contrarios a lo previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 33 fracciones I y XVII.

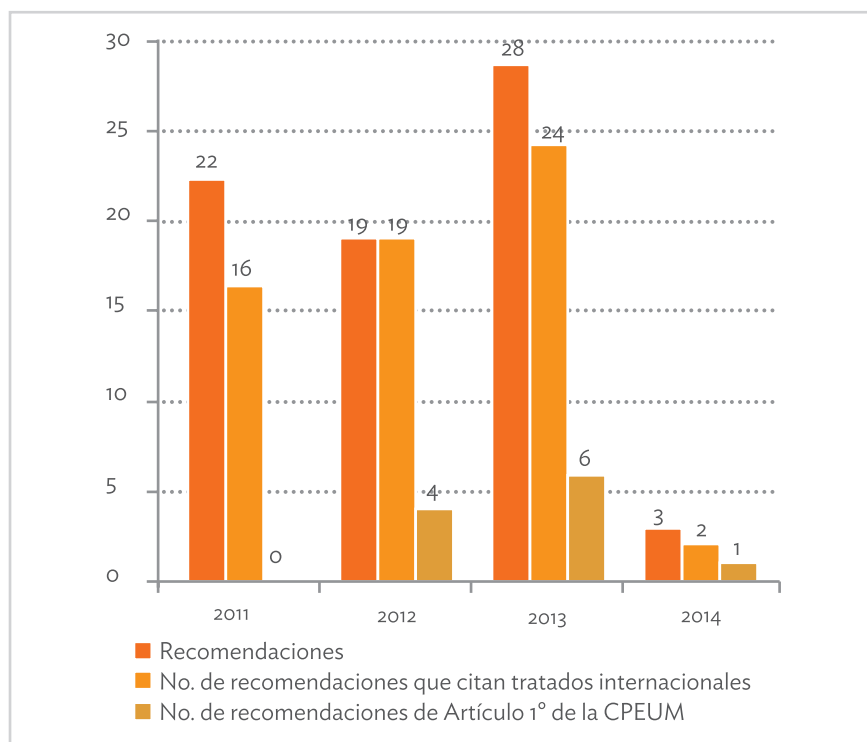
En el mismo sentido, en los términos del Artículo 14 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el cual señala que: “Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley”; con fundamento en lo anterior, se solicita que se realicen las acciones necesarias para que se haga efectivo el derecho de rectificación que le asiste a los quejosos.¹⁷⁷

¹⁷⁷ En este sentido se resolvió la queja 2005/1566/SIN/I/SQ/ en la que la CNDH emitió la Recomendación No. 32/2005 en el caso TEF VS. Procuraduría General de Judicial del Estado de Coahuila y P.G.R.

Sin embargo notamos una diferencia significativa en el uso y aprovechamiento de la riqueza del Artículo 1º Constitucional, que si bien se cita, no es frecuente, y consideramos que se desperdicia su potencial jurídico para avalar las recomendaciones correspondientes.

En el análisis de las recomendaciones encontramos que el Artículo 1º Constitucional es citado en cuatro recomendaciones del año 2012; 6 del año 2013 y una en lo que va del año 2014.

Recomendaciones que incorporan normativa nacional e internacional de derechos humanos



Fuente: Elaboración propia a base de la información en www.cedhchihuahua.org.mx

8. Comentarios finales

Consideramos que la función preventiva, primer eje a través del cual la Comisión Estatal estructura sus informes y sus servicios, es el área al que le están dedicando especial atención; por ejemplo señalan que en el año 2013 se amplió la cobertura y capacitación que llegó a 195,369 estudiantes de 1,228 instituciones educativas de nivel preescolar, primaria, secundaria, medio superior y superior en 85 localidades del estado. Igualmente se señalan que se han impartido cursos a 17,428 funcionarios públicos, de los cuales la mayoría han sido docentes.

No obstante estos datos cuantitativos, en la práctica no se tiene un instrumento con el que se puedan medir los resultados de estas capacitaciones, lo que deja a este eje sin elementos para medir el impacto del trabajo que realiza la CEDH.

Sería necesario además que las capacitaciones llegaran al Poder Judicial del estado, en el cual notamos lagunas en el manejo de la Reforma Constitucional del 2011 y el aprovechamiento del Sistema Internacional de los Derechos Humanos.

Un elemento al que se le ha dado relevancia a partir del año 2008, ha sido el llamado fortalecimiento institucional, el cual comprende el cambio de naturaleza jurídica con la modificación de la estructura legal, para pasar de ser un organismo descentralizado a uno constitucional autónomo, así como la preparación de su personal que ha cursado la maestría en Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de Chihuahua.

A este último dato, habría que señalar que ciertamente el personal en general está capacitado y se ha preparado, pero tanto en las recomendaciones como en las asesorías que brinda, notamos que aún falta llenar el espacio entre el funcionario capacitado y la población necesitada de apoyo, asesoría y auxilio. Observamos que se realizan muchas acciones,

pero falta un mayor desarrollo de habilidades sociales que favorezcan actitudes sensibles de acompañamiento, cercanía, asesoría y defensoría de la población en general.

Consideramos que aún quedan muchas preguntas sobre el seguimiento de las recomendaciones que emite la CEDH: si la autoridad requerida en una recomendación exhibe documento de cumplimiento de la misma, la recomendación se da por cumplida. Por otra parte, en las recomendaciones se hacen señalamientos de carácter administrativo, que desde nuestra perspectiva son insuficientes cuando hay delitos cometidos por las autoridades, o cuando es necesaria la reparación del daño causado, o cuando es indispensable la reposición del debido proceso.

Finalmente creemos que aún queda un largo trecho por andar en cuanto al aprovechamiento del Sistema Internacional y desde luego de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos.

VII. La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California



Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C.

Introducción

El presente análisis sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California (PDH) se elabora en el marco de la puesta en marcha de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011, particularmente del Artículo 1º Constitucional.

La metodología que seguimos desde la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste A.C., con el apoyo de un grupo de estudiantes de servicio social de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Mexicali. Asimismo se solicitó información sobre la PDH a través del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California.

El primer apartado de este capítulo refiere la falta de armonización que hay entre leyes locales y la reforma constitucional sobre el procedimiento para elegir al Procurador, así mismo recupera el contexto y la forma en que fue elegido su titular actual. En el segundo apartado se ofrecen datos sobre los esfuerzos de actualización que la propia PDH ha hecho para capacitar a su personal en la Reforma de Derechos Humanos. En el tercer apartado se aportan datos relativos a recomendaciones y quejas que retoman la Reforma Constitucional que nos ocupa. Posteriormente,

en el apartado cuarto hacemos un análisis sobre las capacitaciones que la PDH imparte a personal de otras instancias de gobierno del estado y sus contenidos.

Cabe mencionar que al finalizar cada uno de estos apartados hacemos algunas valoraciones conclusivas que pueden servir de indicios para futuras hipótesis de investigación.

1. Sobre el ombudsman local

La forma de elección del ombudsman local está prevista en el artículo 9º de la Constitución del Estado de Baja California:

El Congreso del Estado para la elección del Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana observará las siguientes bases:

A).- Emitirá una Convocatoria para concurso de interesados a ocupar el cargo dentro de un plazo de cuarenta y cinco días antes de que concluya el período para el cual fue electo el Procurador en funciones.

La convocatoria deberá contener:

- 1.- Requisitos para los interesados y bases generales del procedimiento de elección;
- 2.- Fecha para dar a conocer la lista oficial de los aspirantes al cargo;
- 3.- Fecha día y hora para efectuarse la comparecencia pública de aspirantes ante el Congreso, y
- 4.- Fecha para conocer los resultados.

B).- Calificará y determinará a las personas idóneas para ocupar el cargo de Procurador. El día fijado en la convocatoria en el cual deberá efectuarse el concurso por oposición, se dará el uso de la voz hasta por treinta minutos a cada aspirante que expondrá invariablemente los motivos de su interés y un programa mínimo de trabajo.

C).- Resolverá por mayoría calificada sobre la elección inmediatamente después de que hayan expuesto los aspirantes o dentro de las veinticuatro horas siguientes, en todo caso se deberá fundar y motivar públicamente los criterios que determinaron la elección.

D).- El Procurador electo, rendirá protesta ante los integrantes del Congreso del Estado, en una sesión pública al día siguiente de que concluya su período el Procurador saliente.

E).- En cualquier caso, el Congreso del Estado resolverá dentro de un plazo de diez días antes de la fecha en que el Procurador concluya su período.

El Congreso podrá ratificar al Procurador en funciones para un siguiente período por una sola vez.

A su vez, los requisitos para ocupar el cargo de Procurador de los Derechos Humanos se establecen en la Ley Sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, artículo 7º:

Para ocupar el cargo de Procurador de los Derechos Humanos, se requiere:

- A).- Ser ciudadano Mexicano, con residencia en el Estado no menor de cinco años anteriores a la fecha de su nombramiento.
- B).- Poseer en la fecha de su nombramiento, con antigüedad mínima de cinco años, Título Profesional legalmente expedido que lo acredite como Licenciado en Derecho, o demostrada capacidad y experiencia en la defensa, difusión y promoción de los derechos humanos.
- C).- No desempeñar ningún cargo o empleo público al momento de asumir el cargo.
- D).- No tener antecedentes penales por delitos dolosos.
- E).- Gozar de elevado prestigio profesional y personal.

Del análisis de los dos artículos citados se desprende que a la fecha, la Ley Sobre la PDH no ha sido armonizada con el Artículo 102, apartado “B” de la Constitución federal, es decir, para efectos de la elección del titular del organismo público local protector de los derechos humanos, ni la Constitución de Baja California ni la Ley sobre la PDH contemplan un procedimiento claro de elección basado en la “consulta pública transparente” que dispone el ordenamiento constitucional federal.

Desde este marco normativo deficiente, en los próximos párrafos referiremos el perfil y contextos en los que los titulares de la PDH desarrollan sus funciones.

El Lic. Arnulfo de León Lavenant, actual titular de la PDH, fue electo Procurador de los Derechos Humanos de Baja California por el

Congreso local, XX Legislatura (2010-2013), para el período comprendido entre el 1 de junio de 2012 al 31 de mayo de 2015.

El Lic. De León Lavenant, reconocido militante del PRI, fue subdelegado municipal de la Delegación El Florido, en Tijuana, durante la administración de Jorge Hank Rhon, cuando éste fungió como presidente municipal de Tijuana (2004-2007); luego, Subdelegado en la Delegación Municipal Sánchez Taboada en la administración de Carlos Bustamante Anchondo (2010-2013). Renunció a este puesto a principios del 2012 cuando se desempeñaba al mismo tiempo como Presidente de la Comisión Municipal de Procesos Internos del Comité Municipal del PRI en Tijuana, por conflictos internos en ese instituto político. Poco después fue designado Procurador de los Derechos Humanos por el Congreso de Baja California.

De León Lavenant es Licenciado en Derecho egresado de la Universidad UNIVER, Campus Tijuana, donde se integró a la planta de maestros de 2010 al 2011 y a la fecha es catedrático de la Universidad INPADE (Instituto para el Desarrollo Emprendedor) en Tijuana. Como se puede apreciar por estas referencias, el Lic. De León Lavenant no tenía en su experiencia profesional vínculo alguno con el tema de derechos humanos, lo que hace prever su falta de compromiso hacia la defensa y promoción de los mismos.

A ello abona el que haya decidido nombrar como Subprocurador de los Derechos Humanos de Tijuana-Tecate-Playas de Rosarito al Lic. Francisco Castro Trenti, en virtud de que éste ha sido denunciado como responsable de tortura de varias personas y como violador de los derechos humanos de la periodista Carmen Olsen, cuando fungía como Secretario de Seguridad Pública del Municipio de Playas de Rosarito hasta noviembre de 2013. De esta manera, tendrá que desahogar como Subprocurador de los Derechos Humanos las denuncias que lo señalan como responsable de estos delitos.

Aunado a esto, algunos trabajadores de la PDH han interpuesto ante el Congreso del Estado de Baja California dos denuncias de procedencia de juicio político en contra del titular de la PDH. Una, por “la discrecionalidad en el manejo de recursos públicos y de la nómina del personal, así como por el despido de trabajadores y el incumplimiento del pago de las liquidaciones correspondientes” y otra, presuntamente, “por violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública, así como a las garantías individuales y sociales’ (sic) de los trabajadores de la PDH”.

El 25 de junio de 2014 el Procurador compareció ante el Congreso de Baja California. Entre protestas de ex trabajadores de la PDH con pancartas de repudio, se desahogaron varios asuntos como, por ejemplo, el despido injustificado de trabajadores de la PDH para colocar en su lugar a familiares de políticos; el despilfarro de miles de pesos en comidas viajes, incluso al extranjero, y préstamos personales; así como desvío de recursos de la institución. Las demandas de juicio político no han sido desahogadas por el Congreso de Baja California, ni siquiera se ha conformado la Comisión Instructora que señala la ley.

Si acudimos al contexto en que fue elegido el actual titular de la PDH podremos tener más elementos que nos permitan sustentar las conclusiones que presentamos al final de este apartado. En abril de 2012, el Congreso de Baja California, XX Legislatura, emitió al mismo tiempo dos Convocatorias: La primera, para el registro del Procurador en funciones, Lic. Heriberto García, en caso de que buscara su ratificación para un segundo período; la segunda, para otros aspirantes a la titularidad de la PDH, en cuyo caso se inscribieron 14 personas que cumplían los requisitos de ley. Entre los inscritos, cuatro eran funcionarios de la PDH.

Es del dominio público que las principales fuerzas políticas representadas en ese entonces en el Congreso, con mayoría de legisladores pertenecientes al PRI y al PAN, en segundo, y el gobernador Osuna Mi-

llán, habían acordado no ratificar a Heriberto García. Aun así le permitieron comparecer ante el pleno de los legisladores locales, alimentando las esperanzas sobre su posible ratificación.

En sesión plenaria del 22 de mayo de 2012, compareció el Lic. Heriberto García para exponer los motivos para su ratificación. Los diputados locales votaron en contra, lo que sucedió en presencia del Procurador aún en funciones, de su familia y seguidores.

Enseguida, los legisladores agendaron las comparecencias para los 14 aspirantes, pues la Convocatoria preveía que ese mismo día o a más tardar al día siguiente, debían elegir al titular de la PDH. Sin embargo, no fue sino hasta tres días después, el 25 de mayo de 2012, que el Congreso de Baja California eligió al Lic. Arnulfo de León Lavenant.

De León Lavenant pertenece al grupo político del ex Senador, ex candidato a la gubernatura de Baja California (en Coalición electoral encabezada por el PRI) y hoy Embajador de México en Argentina, Fernando Castro Trenti, quien lo impuso en el cargo de Procurador de los Derechos Humanos de Baja California en la víspera de la campaña electoral local, bajo acuerdo con el entonces gobernador panista José Guadalupe Osuna Millán.

De la información anterior se concluye que, hasta ahora y como sucede con casi todos los organismos públicos de protección de los derechos humanos en México, el ombudsman representa también un uso político para las fuerzas que convergen en las legislaturas y en el Poder Ejecutivo, así como para otros personajes con fuerte presencia política local que aprovechan la posición del Procurador de Derechos Humanos para sus intereses particulares o grupales, y para el reparto de las consabidas cuotas de poder propias del sistema político mexicano.

Esta tendencia nacional lesiona la naturaleza misma de la institución ombudsman, que representa el último reducto de justicia para la

población, en particular para los grupos vulnerables, trastocando su principal fortaleza que es su autonomía y su autoridad moral, ante el carácter no vinculatorio de sus resoluciones.

El resultado final consiste en que difícilmente encontramos en el país a una institución defensora de los derechos humanos –en el ámbito no jurisdiccional– verdaderamente autónoma e independiente. Baja California es, penosamente, un claro ejemplo de esta lesiva práctica política.

2. Capacitación interna

El siguiente cuadro se refiere la información que la PDH brindó a la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (CCDH) sobre la capacitación que ha dado a su personal en los contenidos y alcance de la Reforma de Derechos Humanos del 2011:

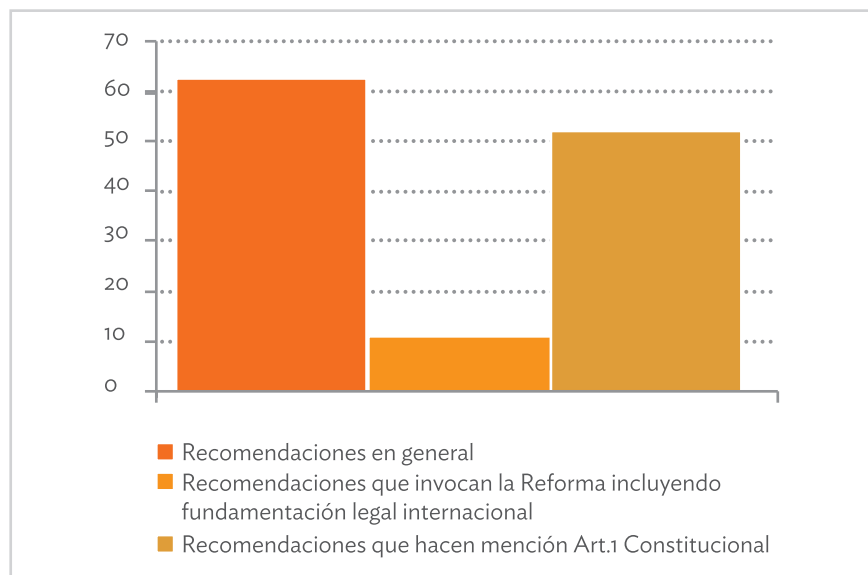
Tema	Contenido adecuado a la Reforma	Perfil del grupo y asistentes	Fecha
Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos	Si	Abogados visitantes y proyectistas de la PDHBC	2012

Como es notorio, en el reporte que ofrece la PDH sobre la capacitación a su personal respecto a la naturaleza y alcances de la Reforma de 2011 no se aprecian en absoluto el propósito, los objetivos, contenidos y resultados de dicha capacitación, como tampoco se distinguen el perfil, el número de las personas capacitadas, en qué fechas y en qué oficinas de la PDH en el estado u otras se impartió. Llama la atención además que durante el 2013 y lo que va del 2014 no ha habido capacitación al respecto, o al menos no existe su registro en la propia institución.

3. Utilización de los contenidos de la Reforma en las recomendaciones y resoluciones a partir del 12 de junio de 2011 al 20 de mayo de 2014

Al menos desde un punto de vista cuantitativo, la mayoría de las recomendaciones emitidas por la PDH en el periodo señalado consideran y fundan sus observaciones en el Artículo 1° Constitucional y en tratados y/o jurisprudencias internacionales de derechos humanos. Sin embargo, para los efectos de esta investigación, la información recibida sobre la utilización de los contenidos de la Reforma Constitucional en las recomendaciones o resoluciones a partir del 11 de junio de 2011 al 20 de mayo de 2014, es absolutamente insuficiente para mediar el grado de incidencia y el impacto real de la Reforma en las resoluciones emitidas por la PDH, frente a la obligación del estado de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

Contenido de la Reforma en las recomendaciones de la PDH



4. Capacitación externa

La PDH ha llevado a cabo, como parte de sus funciones, capacitaciones sobre derechos humanos dirigidas a diversos servidores públicos locales desde enero del 2012 a la fecha. Se desprenden los temas abordados las capacitaciones:

- ◆ Derechos Humanos y Uso de la fuerza, dirigido a personal de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Rosarito, Mexicali, Tijuana; así como a la Academia de Seguridad Pública del Estado de Baja California (ASPE); el Instituto de Capacitación y Adiestramiento Profesional de la Procuraduría de Justicia del Estado; entre los cuales al menos 434 policías/agentes han sido capacitados y 86 cadetes de policías. (2012)
- ◆ Derechos Humanos para personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, de los cuales al menos 331 fueron hombres y 69 mujeres. (2012)
- ◆ Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos a personal del Tribunal Unitario Agrario, de los cuales 11 fueron hombres y 7 mujeres. (2012)
- ◆ Derechos y obligaciones de los funcionarios a 34 personas del Tribunal Unitario Agrario. (2013)
- ◆ Derechos Humanos a personal de la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia del DIF Estatal, a militares del Campo Militar No. 2; a 182 policías de la Academia de Seguridad Pública del Estado; a 494 custodios de los 4 CERESOS en el Estado de Baja California y a 354 policías de la Academia de Policía de Mexicali. (2013)
- ◆ Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos y responsabilidades de funcionarios públicos, para 20 personas del cuerpo médico y de enfermería del Hospital General de Playas de Tijuana. (2013)

Como se puede observar en los datos anteriores, de más de 50 actividades de capacitación entre el 2012 y 2013, sólo dos abordaron explícitamente la Reforma que nos ocupa alcanzando a menos de 50 servidores públicos del estado de Baja California.

El CCDH obtuvo la Carta Descriptiva de los talleres y su contenido temático del “CURSO DE DERECHOS HUMANOS PARA PERSONAL OPERATIVO”, así como de los datos proporcionados por la Institución. Distinguimos las siguientes consideraciones:

- i. En la Unidad I, “Conceptos Básicos”, la PDH desarrolla el tema sobre “Las Generaciones de Derechos Humanos”, cuando en la doctrina actual hay un marco teórico de la enseñanza de los derechos humanos en donde las 3 generaciones ya están superadas, ahora sólo se distingue la clasificación de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de los pueblos), atendiendo al principio de indivisibilidad de los derechos humanos.
- ii. Entre los “Propósitos Generales” y los “Objetivos Generales” del curso reseñados en la carta descriptiva, no se hace énfasis en la importancia de la Reforma Constitucional del 2011. Tampoco hay constancia de la calidad de tales cursos, quedando claro, además, que la capacitación en Derechos Humanos no está debidamente actualizada por la PDH.
- iii. En cuanto a la “Metodología de Trabajo” presentada en la carta descriptiva, no se distingue la parte creativa y el resto de los objetivos “formativos” que se proponen. Tampoco se señala cómo logran los objetivos tanto formativos como informativos y qué duración tiene el curso.
- iv. La carta descriptiva no garantiza que la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de junio de 2011 se aplique en las diversas modalidades de cursos que imparte la PDH a los

servidores públicos. En la información que proporciona la institución no especifica esto.

- v. En el informe de la PDH sobre los cursos impartidos a partir de la Reforma, no se puede deducir claramente cuántos hombres y cuantas mujeres fueron capacitados y en qué municipios del Estado se impartió dicha capacitación. Sin embargo, de los datos disponibles se contabilizan al menos 1562 personas capacitadas pertenecientes al Ejército Mexicano, al Tribunal Unitario Agrario, a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado (Policía Estatal Preventiva y Custodios Penitenciarios), a la Procuraduría General de Justicia del Estado, a la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia, a las Secretarías de Seguridad Pública de los municipios de Tijuana y Playas de Rosarito y a la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Mexicali, así como a personal médico del Hospital General de Playas de Tijuana.
- vi. La información tampoco permite esclarecer si los cursos forman parte de las actividades cotidianas de la PDH en materia de capacitación en Derechos Humanos, o son producto de programas específicos, por ejemplo, financiamiento del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun) del gobierno federal.

Respecto a la bibliografía ofrecida en la carta descriptiva, toda es anterior a la Reforma del 2011, que sin bien debe ser un marco de referencia conceptual e histórica, es necesario actualizarla.

5. Actividades de promoción/materiales

Otro indicador sobre el que se basó la investigación refiere a las actividades de promoción, como programas de radio y spots, así como los materiales de divulgación que las comisiones públicas hayan tenido a bien hacer con la finalidad de difundir la Reforma Constitucional que nos ocupa. En este sentido, destaca la falta absoluta de actividad en este

rubro, lo que denota la grave omisión de la PDH para cumplir sus objetivos institucionales en materia de promoción de los derechos humanos de la población, los grupos organizados de la sociedad civil, los periodistas y medios de comunicación y, en particular, los servidores públicos.

6. Acciones de inconstitucionalidad

La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California no ha presentado a la fecha ninguna acción de inconstitucionalidad para la armonización de la legislación de Baja California con la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011, así como tampoco se observa tendencia o intención de presentar alguna.

7. Papel de la CNDH en la entidad sobre la Reforma

La CNDH tiene una oficina de representación en Tijuana adscrita a la Quinta Visitaduría General, la cual fue instalada el 15 de agosto de 2003 para atender exclusivamente asuntos relacionados con los trabajadores migratorios y sus familiares.

Sin embargo, dado el gran volumen de quejas interpuestas en contra de autoridades de diversas dependencias e instituciones federales, esta oficina de representación sólo recibe las quejas y las turna a oficinas centrales de la CNDH en la Ciudad de México, sin abrir la investigación ni integrar los expedientes respectivos para su posterior resolución.

8. Comentarios finales

La Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California enfrenta una crisis estructural difícil de resolver en el corto plazo, que conlleva una

cada vez mayor ausencia de confianza y credibilidad por parte de la sociedad bajacaliforniana, y que coloca en situación de debilidad su autoridad moral, ante la gradual pérdida de su autonomía e independencia.

A pesar de que existen actualmente cuatro iniciativas de ley por parte de legisladores locales de distintas fuerzas políticas para armonizar la Constitución de Baja California y la Ley sobre la PDH con los principios plasmados en la Reforma en materia de Derechos Humanos de 2011, no se vislumbra por parte del Poder Legislativo de Baja California una estrategia política integral y de fondo para el “rescate” de la institución ombudsman local, y mucho es de temer que, ante la posibilidad de una salida anticipada del actual titular por los conflictos que enfrenta, las distintas fuerzas políticas terminen por negociar la imposición de un nuevo ombudsman.

Las principales fuerzas políticas locales, PRI, PAN y PRD, ante el riesgo de perder el voto popular, han preferido en las legislaturas pasadas y en la presente, evadir iniciativas tendientes a impulsar reformas al artículo 7 de la Constitución de Baja California que tengan que ver con temas más amplios en materia de derechos humanos, como la despenalización del aborto y el matrimonio civil entre personas del mismo sexo, todo ello ante la fuerte presión y el intenso cabildeo de amplias fuerzas conservadoras impulsadas por la Iglesia Católica, asociadas al PAN, al Partido Encuentro Social y a grupos como Pro Vida.

Por otra parte, salvo el cabildeo que realiza la CCDH, no se observa movilización alguna por parte de las ONG de la entidad, para incidir en la armonización legislativa y vigilar un proceso limpio y transparente en la renovación del titular de la PDH.

En pocas palabras, es desalentador que a 20 años de su formación, la PDH de Baja California no sea más que un trampolín político y un espacio de reparto de cuotas de poder entre el gobierno estatal en turno y

los partidos, a pesar del costo que representa al erario público, dejando de ser por ahora una herramienta eficaz para la promoción y defensa de los derechos humanos.

Sin duda el acercamiento acá presentado da cuenta de sólo algunos aspectos que podrían ser profundizados en el análisis también desde una perspectiva de gasto público, o del impacto para la mejora de la situación en derechos humanos en el estado; o en el desempeño de los servidores y funcionarios públicos. Lamentablemente este ligero acercamiento nos hace presumir que de hacerlo no tendríamos datos ni análisis que nos permitieran tener una visión optimista del camino de los derechos humanos y la democracia en el estado más norte de la República.

VIII. Análisis breve sobre la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León



Rodolfo Guillermo A. Flores Briseño, Ph.D. (UANL)

Introducción

La información contenida en el presente artículo se deriva, tanto de datos consultados electrónicamente, como de información obtenida a través de entrevistas presenciales y telefónicas con personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL), así como de la revisión de notas editoriales y de experiencias interinstitucionales con motivo de la organización y realización de diversas actividades de difusión, sensibilización y capacitación entre la propia Comisión, la Universidad Autónoma de Nuevo León y diversas organizaciones del sector civil vinculadas particularmente con el tema de los derechos humanos y las personas con discapacidad.

1. La Reforma Constitucional en el estado de Nuevo León

La última reforma integral a la Constitución local del estado de Nuevo León fue publicada en el Periódico Oficial el 31 marzo, 2011, por lo tanto no incluye las reformas en materia derechos humanos de junio del 2011 de la CPEUM y desde entonces a la fecha no ha sido armonizada con ésta.

2. Semblanza de la ombudsperson del estado de Nuevo León

a) Forma de elección

La CEDHNL fue creada el 28 de diciembre de 1992 por decreto número 120, publicado en el Periódico Oficial de esa misma fecha y desde entonces su objetivo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

La ley de dicha Comisión Estatal establece en sus Capítulos II y III el nombramiento y facultades del Presidente de la Comisión, así como la integración, nombramiento y facultades del Consejo. Así también, en el Capítulo II, artículo 10 indica que el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos deberá reunir para su designación los requisitos que la Constitución Política del Estado de Nuevo León menciona para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia y en su artículo 11, que será nombrado en la misma forma que los magistrados el Tribunal Superior de Justicia, en los términos que señala la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

El artículo 12 menciona que el titular de la CEDHNL durará en sus funciones cuatro años y podrá ser confirmado por el Ejecutivo y ratificado por el Congreso por otro período en los términos del artículo 11.

Por su parte, el artículo 14 señala que el Presidente de la Comisión podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título VII de la Constitución Política del estado, como si se tratara de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia. En ese supuesto, el Presidente será sustituido interinamente por el primer visitador, en tanto no se designe un nuevo Presidente.

Al analizar lo anterior se puede concluir que la forma de elegir

al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, según lo establecido por la Constitución local para el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, es antagónica a la Reforma Constitucional federal de 2011, ya que como se señala dentro del procedimiento en el artículo 99 de la Constitución del Estado de Nuevo León, se prevén procedimientos distintos a los del Artículo 102, apartado “B” de la Constitución Federal.

A diferencia de otros ordenamientos jurídicos, la Constitución local deja fuera la participación de la ciudadanía en la elaboración de las propuestas y comentarios sobre la elección de la persona que ocupe la titularidad de la Comisión.

Con lo anterior se viola el derecho de participación e incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, y de manera especial en lo relacionado a estar presentes en el debate sobre el perfil que debe contar la persona que pretenda asumir la responsabilidad de velar, promover y proteger los derechos humanos.

Los Principios de París son unas directrices establecidas por las Naciones Unidas, con el fin de que cada uno de los gobiernos los ponga en práctica de tal forma que se garantice la idoneidad de la persona que será titular de la comisión pública de derechos humanos.

La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos en su Artículo 102, apartado “B”, indica la relevancia de que estos organismos sean totalmente autónomos así como la necesidad de que se garantice la participación de la ciudadanía en la elección de su titular:

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los

organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

b) Perfil de la titular actual

La Dra. Minerva Elodia Martínez Garza es egresada de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, con Maestría en Derecho Penal por la misma Universidad, obteniendo a distancia su grado de Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

Es Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Nuevo León desde diciembre 2007, ostentándose actualmente en su segundo período, el cual inició en diciembre de 2011.

La Dra. Martínez Garza presenta como objetivo central de la Comisión “coadyuvar e incidir en la formulación de políticas públicas y de marcos normativos e institucionales que tengan por objeto el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los mismos”.¹⁷⁸

Sin embargo, recientemente ha sido cuestionada, e incluso demandada judicialmente por trabajadores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos que fueron despedidos “injustificadamente”, por supuesto maltrato psicológico y violación a sus garantías individuales y laborales.¹⁷⁹

178 (véase: [//cedhnl.org.mx/SECCIONES/directorio/cvpresidenta.pdf](http://cedhnl.org.mx/SECCIONES/directorio/cvpresidenta.pdf))

179 (véase: http://elhorizonte.mx/a/noticia/476367/demandan_nuevamente_a_presidenta_de_cedh), además de que se le ha señalado tener una relación familiar que pone en duda su imparcialidad en las decisiones que toma como ombudsman de Nuevo León. (véase: <http://antenasanluis.mx/ombudsman-casada-con-gobierno/>)

c) Marco legal que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León

La Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 28 de diciembre de 1992, siendo la última reforma el 10 de octubre de 2007.

En dicha Ley, se establece que la Comisión tendrá como función proteger la integridad de los derechos humanos reconocidos por el ordenamiento jurídico estatal, respecto de posibles violaciones a los mismos, que en el ejercicio de sus atribuciones cometan o puedan cometer las autoridades estatales o municipales. Se hace la observación que los actos u omisiones imputables a los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial del Estado, quedan excluidos del conocimiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

La CEDHNL ha adoptado un modelo de gestión con perspectiva de derechos humanos, al que le ha denominado “Modelo Nuevo León”, el cual integra la esencia contenida en los siete puntos que engloban las modalidades de funcionamiento fijadas en los Principios de París, como estándar internacional para regir el desempeño del ombudsman.

3. Contexto social en Nuevo León al momento de la elección de la titular

En el momento que Martínez Garza asumió su cargo, los hechos de violencia en México se habían incrementado de manera significativa. Se estimó entonces, que la mitad de las mexicanas y los mexicanos habían sido víctima de violencia en alguna de sus formas, lo que definitivamente tenía

un impacto negativo al interior de los hogares generando un rompimiento en su estabilidad a nivel, tanto micro, como mezo y macro social.¹⁸⁰

Ya desde entonces, se reconocían y describían grupos vulnerables que por su misma condición se consideraban más expuestos a la violencia, a la exclusión y discriminación (niños, adolescentes, las mujeres embarazadas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otros), dando como resultado el menoscabo al goce y ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil.¹⁸¹

Lo anterior, estrechamente asociado a la inequidad e inseguridad social, la falta de sensibilidad y voluntad política, a la carencia de estructuras sociales y legales responsables de enfrentar la problemática social mencionada; agravado todo esto, por la ignorancia o disimulo sobre la violencia y sus raíces, a la falta de denuncia y la carencia en el cumplimiento y protección de los derechos humanos.¹⁸²

4. Recomendaciones

De acuerdo con los datos estadísticos obtenidos en el Informe de actividades del año 2013 presentado por la Presidenta de la CEDHNL,¹⁸³ en la Dirección de Orientación y Recepción de Quejas durante el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de noviembre de 2013 fueron atendidas 6396 personas con diversas situaciones planteadas:

180 (véase: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/mexico>)

181 (véase: www.mexicoevalua.org)

182 (véase: www.cidac.org); (www.elpais.com/especial/35aniversario/internacional/mexico_se_sumerge_en_la_guerra.html)

183 Véase: <http://cedhnl.org.mx/imagenes/publicaciones/informes/CEDHNLinforme2013.pdf>

Atención de casos en general	Número de casos
Personas atendidas	6396
Solicitudes de intervención	4548
Orientaciones	3740
Expedientes iniciados	808

Fuente: <http://cedhnl.org.mx/imagenes/publicaciones/informes/CEDHNLinforme2013.pdf>

En materia de defensa de los derechos humanos, por conducto de la Coordinación Penitenciaria se atendieron 1,400 personas en 35 visitas durante el año 2013. Se reportaron 6,792 personas atendidas por la Comisión, 3,946 orientaciones y la apertura de 854 expedientes.

Se emitieron un total de 149 recomendaciones, dirigidas tanto a autoridades estatales, como a autoridades municipales. Se destaca que en todas las recomendaciones realizadas en el 2013, se invocó el sentido de la Reforma Constitucional del 2011, particularmente el contenido en el Artículo 1º incluyendo los diferentes principios en él establecido. Ninguna recomendación fue rechazada por la autoridad o las autoridades a las cuales se emitieron.¹⁸⁴

Al analizar las recomendaciones emitidas por la CEDHNL durante el período 2013-2014 así como sus resultados,¹⁸⁵ llama la atención un importante nivel de aceptación por parte de las autoridades destinatarias. También, al analizar el sustento jurídico de las mismas, por lo general, éstas se basan en marcos legales nacionales e internacionales, así mismo algunas incorporan la elaboración de medidas de reparación del daño. Se pueden citar las siguientes recomendaciones:

¹⁸⁴ Para detalles y ampliación de la información véase <http://www.cedhnl.org.mx/recomendaciones.html>

¹⁸⁵ <http://50.87.154.100/~cedhnl/recomendaciones.html>. Los resaltados en negro son nuestros.

Ejemplo 1:

Expediente: CEDH-587/2012¹⁸⁶

Autoridades: Procurador General de Justicia del Estado
Hechos Violatorios Acreditados: Violación al derecho de libertad y seguridad personal (Detención arbitraria); a la integridad y seguridad personal (Tratos crueles e inhumanos); y a la seguridad jurídica.

Recomendaciones: PRIMERA. **Se repare el daño** a la afectada, por las violaciones a derechos humanos que sufrió, **con base y de acuerdo a los estándares internacionales aplicables, considerando que esta resolución constituye un elemento de las reparaciones a las que tiene derecho.**

SEGUNDA. Instruya al Órgano de Control Interno de la dependencia a su cargo, a efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de quien resulte responsable en los hechos que nos ocupan.

TERCERA. Se inicie por los presentes hechos una averiguación previa por parte del Agente del Ministerio Público del Fuero Común Especializado para Delitos Electorales y en Delitos Cometidos por Servidores Públicos, en donde se garanticen los derechos humanos de las partes involucradas.

CUARTA. Previo consentimiento de los afectados, bríndeseles la atención médica y psicológica que requieran, con base en la violación a su derecho a la integridad y seguridad personal.

QUINTA. Continúese con los cursos de formación y capacitación al personal operativo con los que cuenta la Procuraduría General de Justicia del Estado, sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos.

¹⁸⁶ El expediente completo puede ser consultado en www.cedhnl.org.mx/RECOM%20149-2013.pdf

Ejemplo 2:

Expediente: CEDH-550/2012 y acumulado CEDH-111/2013.¹⁸⁷

Autoridades: Procurador General de Justicia del Estado

Hechos Violatorios Acreditados: Violación al derecho a la libertad y seguridad personales (Detención arbitraria); a la integridad personal (Tratos crueles e inhumanos); a la seguridad jurídica; y al derecho de la mujer a una vida libre de violencia.

Recomendaciones: PRIMERA. **Se repare el daño a la víctima**, por las violaciones a derechos humanos que sufrió, **con base y de acuerdo a los estándares internacionales aplicables, considerando que esta resolución constituye un elemento de las reparaciones a las que tiene derecho.**

SEGUNDA. Instruya al Órgano de Control Interno de la dependencia a su cargo, a efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de quien resulte responsable en los hechos que nos ocupan.

TERCERA. Se inicie por los presentes hechos una averiguación previa por parte del Agente del Ministerio Público del Fuero Común Especializado para Delitos Electorales y en Delitos Cometidos por Servidores Públicos, en donde se garanticen los derechos humanos de las partes involucradas.

CUARTA. Previo consentimiento de los afectados, bríndeseles la atención médica y psicológica que requieran, con base en la violación a su derecho a la integridad y seguridad personal.

¹⁸⁷ Véase expediente completo: <http://50.87.154.100/~cedhnl/RECOM%20143-2013.pdf> Los resaltados en negro son nuestros

QUINTA. Continúese con los cursos de formación y capacitación al personal operativo con los que cuenta la Procuraduría General de Justicia del Estado, sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos.

Sin embargo, en el tercer ejemplo no hay referencia alguna a tratados internacionales, ni recomendaciones sobre medidas de reparación del daño.

Expediente: CEDH-359/2012.¹⁸⁸

Autoridades: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León.

Hechos Violatorios Acreditados: Violación al derecho a la protección de la salud; y a la seguridad jurídica.

Recomendaciones: TPRIMERA. Se giren las instrucciones para que, por conducto del Órgano de Control Interno de esa dependencia, se inicie cuanto procedimiento de responsabilidad administrativa sea necesario, deslindando la participación de cualquier servidor público, por acción u omisión, y en su caso, atribuyéndosele las consecuencias correspondientes, por cada uno de los hechos que vulneraron los derechos humanos de la víctima.

SEGUNDA. Se fortalezcan las capacidades institucionales de los funcionarios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en particular los que participaron en los hechos que dieron lugar a la presente resolución, mediante su capacitación en materia de derechos humanos, particularmente sobre la protección del derecho humano a la salud, con énfasis en los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.

¹⁸⁸ Véase expediente completo: <http://50.87.154.100/~cedhnl/RECOM%20132-2013.pdf>

TERCERA. Se giren instrucciones para que se adopten las medidas administrativas conducentes para que toda persona tenga acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud. En caso de los menores, ponderando las circunstancias del caso en concreto con respecto a sus derechos humanos.

Leyendo en extenso las recomendaciones, cabe hacer mención que, previo a la entrada en vigor de la Reforma Constitucional en materia Derechos Humanos, las y los servidores públicos de la Comisión, utilizaban el sentido de interpretación establecido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como el de la Organización de las Naciones Unidas.

Una revisión aleatoria de las diversas recomendaciones emitidas por la CEDHNL, permite confirmar la utilización de los diversos Principios contenidos en el Artículo 1º Constitucional, en el sentido de que la interpretación de las normas de derechos humanos deberá ser conforme a la Constitución y a los Tratados Internacionales que México haya firmado.

5. Actividades de capacitación, promoción y vinculación

a) Capacitación interna

Las actividades de capacitación, tanto externas como internas recaen en el Instituto de Estudios y Formación en Derechos Humanos, las cuales se sustentan en el Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y en el artículo 6º fracciones V, VII y IX de la Ley que crea la Comisión, donde se señala el “compromiso de fomentar la cultura del respeto a los derechos humanos en el Estado; promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el

ámbito estatal; y elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos”.¹⁸⁹

Los programas y actividades del Instituto se desarrollan con la colaboración de la Dirección de Educación y Participación Social y la Dirección de Investigación y Evaluación en Derechos Humanos que contribuyen al estudio, difusión, divulgación e investigación en materia de derechos humanos.

La política de capacitación interna a través de los programas respectivos, ha sido aplicada al personal de la CEDHNL considerando la necesidad de mantener a la institución a la vanguardia en los avances del derecho de los derechos humanos y la interpretación de instrumentos y Tratados Internacionales que tienen vigencia en México. Los temas específicos de las capacitaciones que han sido realizadas son:

- ◆ Sentencia de la CIDH, Caso Radilla Pacheco vs. México.
- ◆ El litigio estratégico en la defensa de los derechos humanos.
- ◆ Derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos y reparación del daño.
- ◆ Interpretación conforme a la luz del nuevo paradigma constitucional.
- ◆ Criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en materia del derecho a la integridad personal.
- ◆ Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- ◆ Medidas de reparación por violación de los derechos humanos.
- ◆ Desaparición forzada de personas.
- ◆ Violencia infantil: fenómeno global que urge erradicar.

¹⁸⁹ Periódico Oficial del Estado, 28 de Diciembre de 1992. Última reforma 10 de octubre de 2007.

A juzgar por los temas enlistados, se presume que en tales capacitaciones hay abordajes especializados y novedosos de los nuevos conceptos y paradigmas jurídicos de los derechos humanos, situación que podría confirmarse en la calidad de las recomendaciones revisadas y su sustento jurídico.

b) Capacitación externa

En este rubro, las acciones de capacitación externa que ha realizado la CEDHNL se pueden resumir en: educación, investigación, difusión, participación y vinculación social e institucional.

A partir del 2008, la CEDHNL incorpora una estrategia de formación de multiplicadores en derechos humanos, con la intención de que sean diversos actores de la sociedad los que colaboren junto con la Comisión en la vigilancia, promoción y difusión de los derechos humanos.

Esta estrategia ha dado por resultado la formación de una red de promotoras y promotores de derechos humanos, que realizan diversas acciones multiplicadoras, tales como la organización de eventos y actividades dirigidas a promover los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad, entrega de folletos informativos, entre otros. Así mismo, la CEDHNL ha establecido vínculos de colaboración con organismos locales, nacionales e internacionales.

A través de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la CEDHNL realizó el primer curso a nivel nacional sobre derechos humanos dirigido a Legisladores, el cual se ha multiplicado por la OACNUDH en otras entidades federativas; en Nuevo León, dicho curso ha sido ofrecido durante el inicio de la anterior y la actual legislatura.

Durante el año 2013, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León ha firmado convenios de colaboración con los gobiernos

municipales de Monterrey, Santa Catarina, García, Escobedo, San Nicolás, Guadalupe, Santiago, San Pedro, Juárez, Cadereyta Jiménez, Mina, Hidalgo, Parás, Huahuilahuis, Higuera y Montemorelos.

Además, los programas operativos externos de Educación y Capacitación con los que trabajó la CEDHNL y que fueron dirigidos a diferentes grupos sociales durante el año 2013 incluyeron:

- ◆ Programa Promoción, Protección y Garantía de los Derechos Humanos de la Niñez.
- ◆ Sistema Interno para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- ◆ Vinculación y Capacitación con organizaciones de la sociedad civil.
- ◆ Promotoría Voluntaria de Derechos Humanos.
- ◆ Programa de Derechos Humanos, Seguridad Pública y Cultura de la Legalidad.
- ◆ Personas Migrantes.
- ◆ Programa Promoción, Protección y Garantía del Derecho Humano a la Salud.
- ◆ Programa Promoción, Protección y Garantía de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.
- ◆ Programa Promoción, Protección y Garantía de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.
- ◆ Programa Promoción, Protección y Garantía de los Derechos Humanos de las Personas y Grupos Indígenas.
- ◆ Programa Promoción, Protección y Garantía de los Derechos Humanos de la Población LGBTTTI.
- ◆ Vinculación con Universidades.

Es de resaltar el Curso-Taller Interdisciplinario “Práctica Constitucional de la Reforma de los Derechos Humanos”, organizado conjuntamente por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., la Universidad Autónoma de Nuevo León, y la CEDHNL, en las instalaciones del Centro para el Desarrollo de la Industria del Software de la UANL, los días 6 y 7 de mayo y 17 y 18 de junio, 2013.

El objetivo central de ese curso-taller fue que la comunidad universitaria y la sociedad civil tomaran conciencia de la importancia de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos para la defensa y garantía de los mismos, particularmente en lo referente a legislación, adquisición de herramientas de intervención e incidencia, el fortalecimiento de estrategias de incidencia, promoción y defensa, así como el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que permitan garantizar una mejora en el ejercicio de los derechos humanos.

El curso-taller cubrió un total de 20 horas de capacitación, y asistieron 41 personas (25 mujeres y 16 hombres) entre catedráticos, estudiantes y líderes de organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, la CEDHNL ha desarrollado foros multidisciplinarios e intersectoriales incluyendo diversas temáticas, todas ellas relacionadas con la promoción y capacitación sobre las implicaciones de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y al Sistema Judicial Penal y que fueron dirigidos a estudiantes y profesionales del derecho y servidores públicos de diferentes dependencias del Sector Público relacionadas con la participación de justicia.

En el estado de Nuevo León se encuentra una importante cantidad de empresas mexicanas, muchas de ellas con inversiones trans y multinacionales. Este sector resulta de suma trascendencia, por lo que también se han desarrollado seminarios, talleres y cursos breves con el principal objetivo de promover, proteger y desarrollar de los

derechos humanos entre dicho sector empresarial conforme a la Reforma Constitucional del 2011. Sin embargo, en dicho sector se requiere realizar avances más importantes, puesto que de acuerdo al Documento Consenso Mederos, es en el que obtiene un reconocimiento más pobre en cuanto a vinculación con la CEDHNL.¹⁹⁰

Recientemente, la CEDHNL en conjunto con la UANL, iniciaron un curso de capacitación para maestras y maestros de nivel preparatoria, con el objetivo de introducir el tema de derechos humanos en la cátedra, para que el cuerpo académico sea multiplicador de la visión de respeto a la dignidad de las personas.

Lo anterior, como parte de una labor de promoción y prevención donde se reconozcan y promuevan los derechos humanos como principios que deben ser reconocidos y promovidos por toda autoridad entre las que el sector educativo es uno de los primordiales para incrementar el impacto de difusión.

Dentro de este mismo contexto, se inició recientemente el primer diplomado sobre derechos humanos y responsabilidad social a los y las alumnos de la Facultad de Ingeniería Mecánica y Eléctrica de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

6. Comentarios finales

Con fundamento en un análisis personal retrospectivo a partir del 2011, se considera que la CEDHNL ha sido promotora y defensora de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos y se ha apegado al mandato constitucional correspondiente en todos sus procedimientos y recomendaciones respectivos.

¹⁹⁰ www.cedhnl.org.mx/imagenes/publicacionesespeciales/consenso_mederos_2010_2011.pdf

Quizá existan casos en las que de alguna manera u otra no se haya dado el cumplimiento constitucional debido, sin embargo, durante el proceso de investigación y recopilación general de información aquí presentada, no se pudo reconocer alguna situación al respecto.

Como se menciona al principio de este documento, es de considerar que la forma para elegir y nombrar al titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Nuevo León no cumple con los estándares de derechos humanos.

En 2013 se realizó en Monterrey una mesa de análisis sobre el nivel de cumplimiento de la Reforma en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial. Este foro, por contar con una perspectiva nacional y local, representó el evento oficial conmemorativo a los dos años de entrada en vigor de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, acordando que la tarea desde el plano jurisdiccional circunscribe el dictar justicia de conformidad con la Constitución y las normas de derechos humanos incluidas en Tratados Internacionales que ahora forman parte de ella.

Así también, se concluyó que en el ámbito legislativo es urgente discutir y aprobar las reformas legislativas y nuevos cuerpos normativos necesarios para lograr la instrumentación de los derechos humanos; y desde la función ejecutiva, acordó que en el deber de implementar políticas públicas éstas tendrán como eje y objeto el respeto de estos derechos.

Sin embargo, y como un ejemplo del incumplimiento a este compromiso por parte del Legislativo Estatal, desde el 11 enero de 2013 está pendiente por resolver la iniciativa de Ley de la Comisión de los Derechos Humanos de Nuevo León según el expediente 7860/LXXVIII.

Así mismo, queda pendiente la resolución al exhorto contenido en el Oficio D.G.P. 62-II-6-0593 enviado por la C. Vicepresidenta de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fecha del 22 de Abril

2013, donde se solicita expedir las disposiciones legales a las Legislaturas de las Entidades Federativas que reglamenten el derecho a la no discriminación, o en su caso, armonizar su normatividad con lo establecido en la CPEUM, los instrumentos internacionales y la legislación nacional en la materia conforme a lo establecido en la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación publicada en el D.O.F el 22 de marzo de 2013.

Se ha mencionado en diversas notas editoriales¹⁹¹ que las autoridades del estado continúan violando los derechos humanos constitucionalizados, ya sea por ignorancia o porque se ajustan a leyes locales ya obsoletas. El Congreso estatal se resiste de manera “obstinada” a armonizar las leyes locales con las que se promulgaron en el ámbito federal. Se continúa y acrecienta la impunidad y falta de transparencia generando un estado de derecho rebasado.

El Congreso del estado no tiene contemplado en su agenda legislativa la armonización de la Constitución Política del Estado de Nuevo León con otros marcos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, (al menos en su Artículo 1º) y cuya última reforma fue publicada en el Periódico Oficial el 16 de octubre de 2013.

Finalmente, debe quedar claro que las autoridades de los distintos órdenes, tienen la obligación de generar los marcos normativos e institucionales para establecer las bases de actuación de los funcionarios y servidores públicos en observancia de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de elaborar indicadores para medir y evaluar la eficacia de las funciones gubernamentales a partir de la entrada en vigor de la Reforma.

191 <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/22/politica/005n2pol>; www.cadhad.org/acerca-de-cadhad/derechos-humanos/observadores-de-derechos-humanos/; <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/05/el-ejercito-la-autoridad-de-la-que-mas-se-quejan-en-nuevo-leon>;

Conclusiones y recomendaciones



Las siguientes conclusiones y recomendaciones son producto de la lectura en conjunto de los diversos capítulos, no sólo a la luz de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, sino también tomando como referencia los Principios de París¹⁹² y manuales de la ONU al respecto.

Sobre el mandato, competencias y perfil

1. El mandato, las obligaciones y atribuciones de las comisiones públicas de derechos humanos en México varían, desde no establecer su objeto en la ley como Baja California, tras acotar el mandato a “diseñar e implantar los instrumentos para promover, salvaguardar y defender los derechos humanos” en Guerrero; hasta “la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos” en Distrito Federal. Estas minucias plantean retos prácticos en el actuar cotidiano de las comisiones y procuradurías de derechos humanos, por ello es recomendable homologar el mandato y competencias para dar un servicio igual a toda persona.

192 Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos discutidos en París en 1991. fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de 1992, reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 de 1993. Los Principios de París se relacionan con el estatus y funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos (institutos de derechos humanos, tales como comisiones de derechos humanos, procuradurías de derechos humanos y defensorías del pueblo).

Por otro lado, la ampliación formal del mandamiento no es siempre una señal positiva. El caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como apunta Thomas Pegram, es un buen ejemplo para contextualizar: “Aunque la reforma de 2006 le ha dado la función de control constitucional a la CNDH, es probable que esto fue para cumplir con un proceso de negociación política más que a un intento de potenciar realmente la institución”.¹⁹³

En esta óptica es necesario valorar críticamente los intentos de ampliación del mismo, tales como las implicaciones de los nuevos mandatos constitucionales, en el Artículo 1º Constitucional y en el Artículo 102, apartado “B”, especialmente si dicha la ampliación no se acompaña con recursos adicionales, labor que recae en el Poder Legislativo y Ejecutivo, así como favorecer otros mecanismos de financiamiento que fortalezcan su real autonomía.

Lo anterior teniendo en cuenta siempre la recomendación general de los Principios de París: “2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia”.

2. Las diferencias más profundas entre las instituciones analizadas se observan en los mecanismos de elección: en Guerrero el titular será nombrado por el Ejecutivo del estado con la aprobación del Congreso, mientras que en el caso del Distrito Federal la que decide es la Asamblea Legislativa por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Salvo un intento aún deficiente en Oaxaca, ninguna de las entidades ha homologado o implementado el proceso de elección consultivo, como indica la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos.

¹⁹³ Pegram, Tom. “National Human Rights Institutions in Latin America: Politics and Institutionalization”. En: Ryan Goodman and Thomas Pegram (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions* (Cambridge University Press, 2012).

Más allá de la Reforma en cuestión, el manual¹⁹⁴ de International Council on Human Rights Policy (ICHRP), co-publicado con la OACNUDH, indica que la mejor manera de lograr independencia y representatividad en la composición de los miembros de las instituciones nacionales, entre el consejo y su titular, es la nominación por las organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, reconoce las ventajas de una elección parlamentaria, pero únicamente si el actuar del legislativo no está sesgada o influenciada por el ejecutivo.

3. Los requerimientos del perfil de los titulares de las instituciones estatales de derechos humanos igualmente varían, y aunque los candidatos deben ser ciudadanos mexicanos, las leyes estatales plantean condiciones distintas en cuanto a su edad, residencia y formación académica. Por ejemplo, en Distrito Federal no se tiene especificación sobre el nivel educativo del candidato a la presidencia de la CDHDF; en Guanajuato debería ser “preferentemente licenciado en Derecho”; en Guerrero el candidato debe ser un abogado titulado obligatoriamente. El conocimiento en la materia de derechos humanos tampoco es obligatorio en todos los Estados.

Existe un cuestionamiento muy serio sobre si es realmente necesario que la persona titular cuente con algún grado educativo en derecho y si éste sustituye el conocimiento de derechos humanos.¹⁹⁵ Por otra parte el ICHRPOACNUDH plantea que los criterios muy selectivos pueden ser diseñados con la idea subyacente de precisamente excluir algunos grupos específicos. Es por ello que recomiendan someter los criterios de selección de titulares y consejeros al debate público,¹⁹⁶ en el que la participación plural y de las personas especializadas en derechos humanos tenga un papel central.

194 ICHRPOACNUDH. “Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions” 2005. Versoix, Switzerland

195 Carver, Richard y Korotaev, Alexey. (report on behalf of UNDP Regional Centre in Bratislava). “Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions.” 2007. Reporte sobre las instituciones nacionales de derechos humanos en los países post-soviéticos.

196 ICHRPOACNUDH, *op.cit.*

Finalmente, las actividades de cabildeo tampoco son deseables. Como menciona el reporte de Carver y Korotaev, el hecho que las organizaciones civiles georgianas y lituanas “tengan las posibilidades de acercamiento con los parlamentarios amigables, abiertos a oír sus propuestas”,¹⁹⁷ no es nada más que otra señal de ausencia de reglas claras y transparentes. Esto, tan parecido al contexto mexicano, obliga a hacer un llamado para crear un procedimiento basado en principios de amplia participación ciudadana, publicidad, transparencia, escrutinio público, y selección competitiva.

Sobre su alcance, eficiencia y eficacia

4. En general, las instituciones públicas de protección y defensa de los derechos humanos se enfrentan a expectativas altas, pero sus márgenes de maniobra son acotados. Estas deficiencias se vuelven más agravantes, si no existe una referencia con la cual compararlas y medirlas. Es decir, la falta de planeación y visión a futuro hace que las comisiones públicas existen sin saber a dónde se dirigen. Varios manuales¹⁹⁸ reseñan la inminente necesidad de planeación con metas, objetivos y procesos claramente establecidos y hechos además públicos. Es necesario recordar que las comisiones públicas deben rendir cuentas ante varios actores: sociedad, donadores, administración pública y las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Apuntan Carver y Korotaev que: “las instituciones más eficientes son casi invariablemente aquellas que han determinado sus prioridades a base de la evaluación de los asuntos de derechos humanos más im-

¹⁹⁷ Carver y Korotaev, *op.cit.*

¹⁹⁸ Además de ICHRP-OACNUDH, *op.cit.* véase por ejemplo: Kapoor, Ilan. “Indicators for programming in human rights and democracy development: A preliminary study.” Canadian International Development Agency. 1996; Equitas-OACNUDH. “Evaluating Human Rights Training Activities: A Handbook for Human Rights Educators.” 2011; UNDP-OACNUDH-APF. Capacity assessment manual for national human rights institutions. 2011.

portantes de su país”. Además de ello resaltan que “aunque la atención quejas individuales es una parte vital y extremadamente importante del trabajo de una institución de derechos humanos, debe ser una prioridad menor a comparación con las acciones dirigidas a atacar las causas de las violaciones sistémicas a los derechos humanos. [...] aunque éstas no siempre son las violaciones que más quejas generan”.

5. Esto último nos lleva a que pareciera que las comisiones públicas en los estados han intentado convencer al público que sus programas educativos –talleres, capacitaciones, diplomados– son la solución a las violaciones a los derechos humanos.¹⁹⁹ Esto nadie lo sabe, ya que no existe un esquema público y homologado de evaluación de sus actividades. Como hemos abundado en el capítulo sobre la del Distrito Federal, el informar no significa formar, es decir, la educación formal o informal en derechos humanos no genera el cambio de actitudes.²⁰⁰

Por ello, como apunta por ejemplo el Manual para educadores en derechos humanos²⁰¹, es necesario desarrollar un programa de educación que consista en a) determinar necesidades reales; b) describir el cambio deseado; c) implementar educación formativa como herramienta de incremento de eficiencia; d) evaluar; y e) comunicar resultados.

6. La evaluación en sí misma, y no solamente referente a los procesos educativos hacia adentro y afuera de la institución, sino como

199 Véase como ejemplo: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PalabrasRPV/20140519_3.pdf; http://www.derechoshumanosgto.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=11; [http://www.coddehumgro.org.mx/sitio/libros/informes/informe_nov94-oct95/files/informe_anual\(nov94-oct95\).pdf](http://www.coddehumgro.org.mx/sitio/libros/informes/informe_nov94-oct95/files/informe_anual(nov94-oct95).pdf)

200 Para mayor información véase: Michelle Redman, Eleanor Taylor, Reuben Furlong, Ged Carney, Beth Greenhill, (2012) "Human rights training: impact on attitudes and knowledge", Tizard Learning Disability Review, Vol. 17 Iss: 2, pp.80 - 87

201 Equitas-OACNUDH. "Evaluating Human Rights Training Activities: A Handbook for Human Rights Educators." 2011

el componente indispensable de todo plan, plantea retos. Generalmente, la evaluación de los organismos públicos se lleva a cabo con reportes de productos (*outputs*) como pueden ser números de quejas, números de personas atendidas y número de capacitaciones impartidas. El principal problema de esta evaluación es que a) no dice nada sobre si la institución funciona correctamente; b) el número de productos se vuelve a menudo el objetivo en sí, en lugar de quedarse como herramienta y c) tampoco sobre el impacto de su actuar en el goce de los derechos humanos.

Es altamente recomendable que las comisiones públicas implementen las mediciones de desempeño en su totalidad, es decir, que empiecen a utilizar los indicadores de resultados (*outcomes*) e impacto (*impact*). El resultado se entiende como el porcentaje de personas que presentan cambio en su comportamiento y el porcentaje de recomendaciones que han derivado en mejores prácticas. Finalmente, el impacto es relativo al cambio de los contextos (menor uso de tortura o detenciones arbitrarias, entre otras).

Ciertamente, los indicadores cualitativos y sobre todo el indicador de impacto son complejos de calcular principalmente por “la dificultad de demostrar la relación causal entre el mejoramiento de la situación de derechos humanos y el trabajo de la institución. Por eso, es necesario centrarse en los públicos que la institución atiende. No es recomendable que las instituciones realicen ejercicios de autoevaluación largos y costosos. Éstos deben ser una manera de ayudar a la institución sea más eficaz, no una carga adicional. Por eso, se recomienda que todos los indicadores se construyan desde la etapa de planificación”.²⁰²

202 ICHRP-OACNUDH, *op.cit.*

Otras consideraciones

Existen otros rubros que merecen una investigación más profunda, como la autonomía presupuestaria, transparencia, rendición de cuentas o relaciones con instancias internacionales. Ahora que la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos abre nuevas posibilidades para su defensa y promoción, las comisiones públicas deberían adecuar sus procesos, formas y actividades para el cumplimiento eficaz de los mismos.



A cinco años de su creación, el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. (IMDHD) inició una serie de actividades para promover y difundir la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, aprobada por el Congreso mexicano en junio de 2011.

La Reforma ha sido la más importante que se ha hecho a la Constitución que nos rige desde 1917, y ha representado una oportunidad única para avanzar en la exigencia y cumplimiento de los derechos humanos para todas las personas que habitamos en el territorio nacional.

Sin embargo, la Reforma no ha sido suficientemente promovida entre la ciudadanía, por lo cual ha sido muy importante vigilar e impulsar que en todos los niveles de gobierno y todos los poderes tomen en cuenta la ampliación que se logró a la protección y garantía de nuestros derechos con las modificaciones a la Constitución.

Las actividades que ha venido realizando el IMDHD desde finales de 2012 van desde capacitación para servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil; realización de un Seminario internacional para analizar la propuesta de Ley reglamentaria del Artículo 1 Constitucional; monitoreo legislativo en el plano local; diagnóstico sobre la aplicación de la Reforma por parte de las instituciones protectoras de derechos humanos en los estados, y una campaña de difusión para la población en general.

El proyecto del IMDHD se ha desplegado en los estados de Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Nuevo León, Baja California, Oaxaca, Guanajuato y Distrito Federal, con la participación de organizaciones de derechos humanos y universidades en cada entidad.

El contexto de cambio de régimen en nuestro país compromete a las defensoras y los defensores de derechos humanos a informar a la gente sobre los beneficios directos y cotidianos de la Reforma.





